

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA**

PARECER Nº 234/19

PROCESSO Nº 1374/18

PLL Nº 167/18

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que cria o Programa de Proteção de Animais de Rua e Abandonados e determina a concessão de desconto ou a isenção de tributos para o contribuinte que colaborar com o Município de Porto Alegre para a consecução desse Programa.

Na exposição de motivos, há referência quanto à importância da proteção aos animais na Constituição Estadual, na Constituição Federal, na Lei Orgânica Municipal, bem como na Declaração Universal do Direito dos Animais, da UNESCO. Aborda a relevância do controle de animais como questão de saúde pública, com dados da OMS a respeito. Afirma que a iniciativa não gera impacto relevante no orçamento municipal, porque haverá geração de economia nos gastos de manutenção de canis públicos e congêneres. Frisa que os beneficiários fiscais da medida proposta seriam entidades que desempenham atividades de recepção, tratamento, manutenção e destinação de animais e/ou pessoas físicas que adotem animais abandonados. Refere acerca de práticas semelhantes em outras cidades. Expõe que na esfera fiscalizatória há previsão de monitoramento, avaliação e fiscalização.

O projeto foi apregoadado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

Trata-se de projeto de lei que visa instituir programa de proteção de animais de rua e abandonados, com a concessão de desconto ou isenção de tributos a determinados contribuintes do fisco municipal, bem como prevê sanções para o descumprimento de suas normativas.

A matéria se insere na competência legislativa municipal, tendo em vista que versa sobre assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, I, da Constituição Federal.



No aspecto formal, ausente óbice à tramitação. Embora a proposição traga em seu contexto a instituição de isenção tributária aos contribuintes que especifica, o tema não é daqueles de competência privativa do Poder Executivo. Nesse prisma, o Supremo Tribunal Federal já definiu, reiteradamente, que a iniciativa para tratar de matéria tributária é concorrente tanto do Legislativo quanto do Executivo (inclusive nos casos em que se pretenda instituir isenção tributária), o que se ilustra com o seguinte precedente:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. **INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL.** RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÊM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 2. **A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF).** **Precedentes:** ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 809719 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 09/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013). (Grifou-se).

No aspecto material, entretanto, a proposição encontra óbice de constitucionalidade, a impedir sua tramitação na forma como apresentada.

O projeto, ao criar a isenção tributária ou desconto no valor de tributos devidos aos Cofres Públicos, não veio acompanhado da necessária estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da renúncia fiscal, na forma do que estipula o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), *in verbis*:

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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

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.

§ 1º **A renúncia compreende** anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, **concessão de isenção em caráter não geral**, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, **e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.**

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

(Grifou-se).

O projeto, a par de criar desconto ou isenção tributária, não veio acompanhado de qualquer demonstração de que não irá afetar as metas de resultado fiscal previstas na lei de diretrizes orçamentárias; tampouco trouxe as medidas de compensação que confirmam, na redução da receita tributária estimada, a correspondente elevação por meio do aumento de alíquotas ou ampliação da base de cálculo de tributos (incisos I e II do *caput* do art. 14 da LRF).

Em que pese a exigência acima estar definida em Lei, não diretamente na Constituição Federal ou Estadual, o que poderia gerar apenas problema de incompatibilidade infraconstitucional, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016¹, o tema passou a integrar o Texto Maior da República, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a seguinte redação:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A norma supra é de repetição obrigatória, valendo dizer que encontra reflexo na Constituição Estadual quando observado o que dispõe o art. 8º da CE, que dispõe: *“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”*.

Além disso, há entendimento jurisprudencial, no âmbito do Tribunal de Justiça Estadual, no sentido de que reduções/isenções que impliquem renúncia fiscal

¹ Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

implicam inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da razoabilidade (art. 19 da CE²) diante da ausência de indicação da fonte de compensação.

Em idêntico sentir, já se manifestou o TJ/RS, em recente decisão, para declarar a inconstitucionalidade material de norma, de iniciativa do Legislativo, que concedeu desconto no IPTU por ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, conforme segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. **A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89).** 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 10/12/2018). (Grifou-se).

² AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL 11.428/2013. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. IMPOSTO TERRITORIAL URBANO (IPTU) E TAXA DE COLETA DE LIXO (TCL). Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeitada. Mérito. **A lei municipal impugnada, de iniciativa da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, apresenta ofensa ao princípio da razoabilidade. Não se pode reduzir a correção monetária dos créditos de IPTU e TCL, na forma posta, pois implica evidente renúncia fiscal, ainda mais que não indicada a respectiva fonte de compensação.** Declaração de inconstitucionalidade integral da Lei 11.428/13, com efeitos ex tunc, por ofensa à Constituição Estadual. Abalo significativo no orçamento municipal e embaraço a toda a atividade administrativa do Executivo Municipal. PRELIMINAR REJEITADA, UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70054571740, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 21/07/2014). (Grifou-se).



Destaca-se, ainda, excerto do voto do Relator da ADI nº 70078689817, Des. Eduardo Uhlein, sobre o tema:

Em suma, o que se está a dizer é que a renúncia de receita fiscal é medida plenamente aceitável, sobretudo na hipótese em que ela se volta a atender a uma finalidade de cunho extrafiscal, estimulando ações que se destinam a preservar e proteger o meio ambiente.

Porém, o benefício fiscal, a teor do art. 19 da CE/89, deve ser implementado dentro dos moldes previstos na LC nº 101/2000 e no art. 113 do ADCT – normas de observância obrigatória pelos entes federativos – a fim de que não implique redução das receitas previstas do orçamento, de molde a criar, conseqüentemente, embaraços à atividade administrativa do Executivo Municipal.

No caso, convém insistir, a ausência de avaliação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da isenção ora questionada impede que se saiba se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória.

É o que ocorre com a presente proposição. Todavia, vício ainda passível de correção antes do prosseguimento de sua tramitação.

Caso sanada a inconstitucionalidade material apontada, cumpre, desde já, analisar os demais aspectos pertinentes ao projeto.

Sugere-se a modificação da redação do Parágrafo Único do *caput* do art. 1º, para constar “o Município” ao invés de “o Executivo Municipal”, tendo em vista que a norma proposta visa a adoção de medidas gerais a serem observadas pelo Ente Público com personalidade jurídica para assim agir.

O art. 2º contém aparente vício de inconstitucionalidade por abordar ideia meramente autorizativa ao Poder Executivo, notadamente quanto à concessão de desconto no IPTU prevista no seu § 1º. Igual situação ocorre com o art. 7º, que autoriza o Executivo a celebrar convênios e parcerias. Nesse aspecto, o projeto atrai a incidência dos itens I e V do Precedente Legislativo nº 01, de 5 de novembro de 2008, segundo o qual:

I – Serão arquivados de plano, dando-se ciência ao autor, os projetos legislativos impróprios, assim compreendidas as proposições de iniciativa do Poder Legislativo que veiculem comando meramente autorizativo, expresso por quaisquer termos que retirem da norma seu caráter imperativo, tais como “autoriza”, “faculta”, “permite”, “possibilita” e outros, ressalvadas as matérias autorizativas próprias, de competência da Câmara Municipal e previstas no Regimento e na Lei Orgânica do Município.

II – O disposto no item I aplica-se aos projetos legislativos impróprios, de comando autorizativo, que autorizam obrigações de fazer ou não fazer aos Poderes Executivos do Município, Estado ou União e a entidades privadas.



III – Serão arquivados os projetos autorizativos em tramitação, ainda que já incluídos na Ordem do Dia.

IV – Serão declaradas prejudicadas as emendas e substitutivos que incorporem caráter autorizativo a proposições que detenham comando imperativo e que estejam em regular tramitação.

V – Serão devolvidos ao autor, para fins de ajustes e correções, sob pena de arquivamento, caso não sejam ajustados ou corrigidos, os projetos legislativos próprios que, embora tenham seu comando ou dispositivo principal dotado de imperatividade, também contenham outro comando ou dispositivo que veicule mera autorização.
(Grifou-se).

Portanto, deve o projeto se devolvido ao seu autor a fim de realização dos ajustes e correções necessários para sanar o vício apontado, sob pena de arquivamento.

Ainda no § 1º do *caput* do art. 2º, o projeto incorre em omissão relativamente ao percentual de desconto no IPTU a ser concedido para os adotantes de animais. Questão não poderia ser deixada exclusivamente a critério de definição pelo Poder Executivo.

Importa observar, também, que no § 4º do *caput* do art. 2º, ao fazer menção acerca da isenção de “quaisquer outras taxas que vierem a ser cobradas”, o ideal seria constar o termo “municipais”, apenas para deixar claro que as taxas objeto de isenção são apenas aquelas cuja instituição seja de competência municipal, evitando-se a instituição de isenção heterônoma. Desse modo, sugere-se que a redação passe a constar: “quaisquer outras taxas municipais que vierem a ser cobradas”.

Relativamente ao art. 4º, ao impor que o Poder Executivo Municipal realize campanhas de conscientização pública (inc. I); destine local para manutenção e exposição de animais (inc. II); encaminhe animal ao adotante (inc. III); mantenha cadastro e controle de adotantes e de animais (inc. IV); forneça orientações aos adotantes (inc. V); e monitore e avalie o cumprimento da lei; parece, *smj*, haver indevida ingerência do Legislativo na gestão administrativa do Executivo, o que configura afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal).

Embora não esteja expresso, de forma direta, aparentemente o disposto nos incisos I, II e III do *caput* do art. 4º cria despesa ao Poder Público, na medida em que impõe obrigação de o Executivo realizar campanhas de conscientização, vacinação dos animais a serem colocados à adoção e destinação de local para manutenção e exposição de animais. A situação, desse modo, considerando a possibilidade de eventual aumento de despesa, indica a necessidade de o projeto vir acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deverá entrar em vigor, bem como declaração

do ordenador da despesa de que o aumento esteja adequado orçamentária e financeiramente à lei orçamentária anual e com compatibilidade ao plano plurianual e LDO, conforme determina o art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Lembrando que a inobservância ao disposto na legislação referida é considerado despesa não autorizada (art. 15 da LC nº 101/2000).

Isso posto, o projeto apresenta óbice constitucional para a sua tramitação, por vícios de:

a) inconstitucionalidade material por ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da renúncia fiscal (art. 113 do ADCT, da CF, c/c art. 8º da CE e art. 14 da LC 101/2000);

b) inconstitucionalidade material por ausência de razoabilidade pela não indicação da fonte de compensação do desconto/isenção fiscal concedido;

c) inconstitucionalidade dos arts. 2º, § 1º e 7º, por conterem preceito meramente autorizativo, atraindo a incidência do inc. V do Precedente Legislativo nº 01, de 05 de novembro de 2008, devendo a proposição ser devolvida ao autor para fins de ajustes e correções, sob pena de arquivamento;

d) inconstitucionalidade do art. 4º e seus incisos, por indevida ingerência do Legislativo na gestão administrativa do Executivo, em ofensa ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal).

A proposição ainda merece correção quanto à redação do Parágrafo Único do *caput* do art. 1º, bem como dos §§ 1º e 4º do *caput* do art. 2º, na forma exposta acima; por fim, o projeto encontra-se em dissonância, relativamente ao que dispõem os incisos I, II e III do *caput* do art. 4º, com o determinado pelo art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo ser instruído, de acordo com os requisitos da LRF, sob pena de a despesa ser considerada não autorizada (art. 15 da LC nº 101/2000).

É o parecer.

Porto Alegre, 05 de junho de 2019.


Guilherme Guimarães de Freitas
Procurador
OAB/RS 65.437

