



PARECER PRÉVIO Nº 944/23

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de iniciativa Parlamentar, que concede isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) incidente sobre imóveis edificados atingidos por enchentes ou alagamentos causados pelas chuvas ocorridas no Município de Porto Alegre a partir da data de publicação desta Lei Complementar e inclui inc. XXXIII no art. 70 da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973, e alterações posteriores.

Após apregoamento pela Mesa (0624259), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

A referida manifestação se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso III, estatui que compete aos Municípios instituir e arrecadar tributos de sua competência, disposição reproduzida pelo artigo 8º, inciso II, da Lei Orgânica do Município. Da competência para instituir tributos decorre, como consequência natural, a competência para, de outro lado, conceder benefícios de ordem tributária. Nesse passo, ao versar sobre benefícios tributários incidentes sobre impostos municipais, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I e III, da CF).

Inexistente vício formal de ordem subjetiva, porquanto não se está diante de matéria sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, da CF e, por simetria, art. 94, VII, da LOM), sendo cabível, portanto, a iniciativa Parlamentar[1].

O projeto em epígrafe versa sobre benefícios fiscais, o que atende, na forma, ao requisito constitucional e infralegal da reserva de lei em relação à matéria (art. 150, § 6º, da CF e art. 97, inc. VI, do CTN).

Em relação propriamente às suas disposições, tem-se as seguintes as observações.

Ao delegar para o regulamento a fixação dos critérios para a concessão do benefício em relação às unidades autônomas de condomínio edilício, o artigo 1º, § 4º, da proposição institui verdadeira norma tributária em branco. Nesse ponto, embora muito se discuta sobre a potencial violação ao princípio da legalidade tributária, a doutrina[2] e a jurisprudência [3] vêm admitindo a deslegifcação da norma tributária, inclusive sobre alguns aspectos da própria Regra Matriz de Incidência Tributária (RMIT)[4]. Por consequência, se a referida técnica legislativa é admitida até para a definição da norma impositiva, com mais razão ainda poderá ser ela utilizada para a instituição de benefícios tributários em favor do contribuinte, como nesse caso.

O artigo 3º da proposição institui, em âmbito local, uma nova hipótese de suspensão de exigibilidade do crédito tributário, o que, segundo a jurisprudência mais atual do Supremo Tribunal Federal[5], insere-se no âmbito da competência própria dos entes subnacionais, não havendo, portanto, reserva de lei complementar federal para tratar de novas hipóteses de suspensão e extinção do crédito tributário.

Por outro lado, os artigos 1º, § 5º; 2º, *caput* e § 3º; 3º; 4º; e 5º, § 1º, da proposição não subsistem a uma filtragem constitucional, uma vez que, ao fixarem, diretamente, atribuições de órgão municipal, acabam eles se imiscuindo em matéria tipicamente de organização administrativa, a qual está sujeita à reserva de iniciativa pelo Poder Executivo [Art. 61, §1º, II, *e*), da CF, por simetria, e art. 94, VII, *c*), da LOM]. Logo, nesse ponto, a proposição apresenta vício formal de iniciativa e representa, paralelamente, violação ao princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF).

Igualmente, ao estipular um prazo determinado para a regulamentação da lei pelo Executivo Municipal, o artigo 7º do projeto acaba interferindo em atividade própria daquele Poder, o exercício do poder regulamentar, caracterizando intervenção direta na condução superior da Administração Pública. Nesse ponto, a proposição contraria o artigo 94, inciso II, *in fine*, e inciso IV, da LOM (art. 84, inc. II e inc. IV, *in fine*, da CF, por simetria), além de representar, novamente, violação ao princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF). É o que decidiu o Supremo Tribunal Federal, na ADI 4728[6].

No mais, em uma breve análise, as suas disposições apresentam conformidade jurídica.

Analisemos, agora, os pressupostos fiscais exigíveis sob a perspectiva do Direito Financeiro e Constitucional.

A proposição traduz norma ampliativa de benefício fiscal que importa em renúncia de receita, o que atrai a incidência do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) [Lei Complementar n. 101/00]:

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.

[...]

Nesse ponto, é importante lembrar que, a partir da Emenda Constitucional nº 95/16, que acrescentou o artigo 113 ao ADCT, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro resultante de medidas renunciativas de receita passou a figurar como um pressuposto constitucional para as proposições legislativas que veiculem a matéria:

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.

Dessa forma, a ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, que antes ficava adstrita a uma *crise de legalidade*, redundante, atualmente, em *crise de constitucionalidade*.

No entanto, a proposição legislativa não demonstra o atendimento aos pressupostos fiscais, o que, para a sua regular tramitação e aprovação, deve ser objeto de complementação.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que a matéria está sujeita ao quórum de aprovação por maioria absoluta, na forma do artigo 113 da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso I, alínea b), do Regimento Interno da CMPA.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica parcial.

É o parecer.

[1] Sobre isso, confira-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado sob a sistemática de repercussão geral: Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido.

Reafirmação de jurisprudência. (ARE 743480 RG, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013)

[2] Por todos: PAULSEN, Leandro. *Curso de Tributário Completo*. 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

[3] Contribuição para o custeio do Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) (...). As Leis 7.787/1989, art. 3º, II, e 8.212/1991, art. 22, II, definem, satisfatoriamente, todos os elementos capazes de fazer nascer a obrigação tributária válida. O fato de a lei deixar para o regulamento a complementação dos conceitos de "atividade preponderante" e "grau de risco leve, médio e grave" não implica ofensa ao princípio da legalidade genérica, CF, art. 5º, II, e da legalidade tributária, CF, art. 150, I. (STF, AI 736.299 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/02/2011)

[4] CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

[5] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 11.475/2000. PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL. COBRANÇA JUDICIAL DE CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA. REVOGAÇÃO DE PARTE DA NORMA IMPUGNADA. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. PRECEDENTES. PREVISÃO DE MODALIDADES DE EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO EM LEI ESTADUAL. POSSIBILIDADE. ESTABELECIMENTO DE COMPETÊNCIAS E IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. IMPOSIÇÃO DE CONDIÇÃO PARA REPARTIÇÃO OBRIGATÓRIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS POR LEI ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPENSAÇÃO DE PRECATÓRIOS COM DÉBITOS DECORRENTES DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS DE BANCOS PÚBLICOS ESTADUAIS. ALTERAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE INSTITUTO DE DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, I, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE. COMPENSAÇÃO DE DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS COM PRECATÓRIOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR EM MENOR EXTENSÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. 1. A jurisdição constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Perda de objeto parcial da ação em relação aos seguintes dispositivos: inciso III do art. 114; parágrafo único do art. 118; e arts. 134 a 136, todos da Lei 6.537/1973 do Estado do Rio Grande do Sul, com redação dada pela Lei 11.475/2000 do mesmo Estado. Precedentes. 2. Não há reserva de Lei Complementar Federal para tratar de novas hipóteses de suspensão e extinção de créditos tributários. Possibilidade de o Estado-Membro estabelecer regras específicas de quitação de seus próprios créditos tributários. 3. Ao criar órgãos e estabelecer competências para o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, bem como para a Procuradoria-Geral do Estado, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, "e"). 4. É inconstitucional a norma que invade a competência própria do Poder Executivo para dar destinação aos imóveis recebidos por dação em pagamento decorrente de créditos tributários, bem como a que impõe a instituição de programa de financiamento no banco do Estado, matéria submetida à reserva de administração (art. 61, § 1º, II, "e", c/c art. 84, II e VI, "a", da CF). 5. Viola o texto constitucional a norma estadual que impõe condições para a repartição de receitas tributárias, por contrariedade ao art. 158 da Constituição Federal. Precedentes. 6. Inconstitucionalidade, com interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, do § 3º do art. 114, introduzido na Lei 6.537/1973 pela Lei 11.475/2000, com relação ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Interferência no sistema constitucional de repartição do produto da arrecadação do IPVA (50%). 7. Ao estabelecer condicionantes à compensação de precatórios com dívidas decorrentes de operações financeiras nos bancos públicos estaduais, a norma estadual alterou a sistemática da compensação. Norma relativa ao Direito Civil, tema inserido no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, I, da CF). 8. Possibilidade de compensação de precatórios com débitos tributários. Precedentes. 9. Inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos legais: o art. 117; a expressão "da Comissão de Dação em Pagamento" contida no parágrafo único do art. 122; o caput do art. 123, as alíneas "a", "b", "c", "d", "e", "f", e "g", e parágrafo único; os §§ 2º e 3º do art. 124; a expressão "por órgão da Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos, podendo esta, para efetivação da avaliação, requisitar servidores especializados de outros órgãos

públicos da Administração Direta e Indireta”, conforme o caput do art. 125; o § 2º do art. 125; a expressão “salvo se forem área de preservação ecológica e/ou ambiental”, conforme o caput do art. 127; os §§ 1º e 4º do art. 127; o parágrafo único do art. 128; a expressão “sendo competente para transigir o Procurador-Geral do Estado” do art. 130; todos da Lei Estadual 6.537/1973, com a redação dada pelo art. 1º, III, da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; e ainda o art. 98 da Lei 6.537/1973, na redação dada pelo inciso IV do art. 1º da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; a expressão “por meio da Comissão de Dação em Pagamento, prevista no art. 123 da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, e alterações, com a redação dada por esta lei”, veiculada pelo § 2º do art. 4º da Lei 11.475/2000; o § 3º do art. 4º; o art. 6º; o caput do art. 7º e parágrafo único; e o art. 8º, todos da Lei 11.475/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. 10. Conhecimento parcial da ação. Medida cautelar confirmada em menor extensão. Procedência em parte da Ação Direta de Inconstitucionalidade. (STF, ADI 2405, Tribunal Pleno, Relator Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 20/09/2019)

[6] Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (STF, ADI 4728, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Rosa Weber, julgado em 16/11/2021)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador-Geral**, em 19/09/2023, às 21:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0624987** e o código CRC **68C05184**.