



Parecer n. 95/2024

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que cria o Programa Calçada Legal no Município de Porto Alegre dispondo que o munícipe que realizar a construção e a pavimentação de calçada pública com acessibilidade poderá receber isenção de até 20% (vinte por cento) do valor do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) pelo período de 5 (cinco) anos e dando outras providências.

Segundo consta na exposição de motivos “acredita-se que, com a concessão de benefício fiscal ao contribuinte que realizar a construção e/ou reforma e pavimentação de passeio público com acessibilidade, conseguir-se-á atingir a uma melhor qualidade de passeio público na nossa capital.”

É o relatório.

Trata o projeto de lei em questão sobre matéria tributária de competência municipal, nos termos do art. 30, I, II e III c/c art. 156, I da Constituição Federal. Sendo que a iniciativa de lei em matéria tributária, inclusive para fins de concessão de isenção, é de competência comum ou concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo, não vingando mais a tese de que em tais casos a iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que passou a ser acolhida também pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, conforme demonstram os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal que isentou do pagamento de IPTU os imóveis titulados por aposentados, inativos e pensionistas cuja renda seja igual ou inferior a dois salários mínimos nacionais. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Ausência de vício formal. Decisão do STF admitindo a possibilidade de o Poder Legislativo editar leis versando sobre matéria tributária. Inexistência de reserva de iniciativa em matéria tributária. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. VOTO VENCIDO.” - Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017766874, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flores de Camargo, Julgado em 13/08/2007.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE CONCEDE ISENÇÃO DE PAGAMENTO DE IPTU AOS APOSENTADOS, INATIVOS E PENSIONISTAS COM RENDA ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO. POSSIBILIDADE DE O PODER LEGISLATIVO DISPOR SOBRE A MATÉRIA FACE LEGITIMIDADE CONCORRENTE. INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO À FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL REGULAMENTE A NORMA NO PRAZO DE 90 DIAS POR AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DE SEPARAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES. Segundo entendimento majoritário do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, bem como do STF, o Poder Executivo Municipal não tem iniciativa exclusiva em matéria tributária, podendo o Poder Legislativo propor processo com tal matéria porque o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal diz respeito apenas aos Territórios Federais, mas não aos Estados e Municípios, sequer podendo se cogitar que a concessão de isenção de IPTU para aposentados, inativos e pensionistas com renda até um salário mínimo, de iniciativa parlamentar viole a organização e funcionamento da administração municipal. Inconstitucionalidade do artigo 5º da referida norma municipal porque fixou prazo de 90 dias para que o Poder Executivo regulamentasse a norma, criando, por consequência, obrigação ao Poder Executivo, violando aos princípios da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10º da Constituição. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA.” - Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027395029, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 16/02/2009.

Não havendo, assim, neste ponto óbice à tramitação do projeto em questão. Quanto ao benefício fiscal previsto no art. 2º do projeto, não se observa o atendimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 11, 14 entre outros), principalmente por não estar acompanhada dos estudos e medidas de compensação de que trata a referida lei. Além disso, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser precedida da estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro. Veja-se:

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

Vale mencionar que o STF já se manifestou no sentido de que tal comando constitucional dirige-se a todos os entes da Federação:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMSprovidência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.

(ADI nº 5816, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/11/2019, Publicação em 26/11/2019; grifou-se).

Além disso, o valor do benefício deve ser preciso não podendo se delegar ao Poder Executivo a sua fixação sem o estabelecimento de critérios objetivos haja vista a necessidade de se observar o princípio da legalidade. A previsão de um percentual sobre o IPTU sem considerar outros critérios também nos parece inconstitucional uma vez que uns poderão obter benefício muito maior em relação a outros uma vez que o IPTU varia conforme localização, metragem, etc mas os custos por metro quadrado para construção e pavimentação de calçadas é praticamente o mesmo independente da localização do imóvel ou do seu tamanho. Por exemplo, o custo por metro quadrado para construir uma calçada em frente a uma casa simples é o mesmo para se construir uma calçada em frente a um prédio de 3, 10 ou 15 andares. Nesse passo, nos parece que o benefício fiscal deveria ser proporcional ao tamanho da calçada.

Isso posto, resumidamente, conclui-se pela inconstitucionalidade da proposta.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 20/02/2024, às 09:31, 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 **0699238** e o código CRC **4E86BA19**.