



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

PARECER Nº 063/2017

Processo: 846/2014

Objeto: Projeto de Lei nº 00002/2014

Autoria: Maria da Conceição Caldas Rabha

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI Nº 00049/2017. ALTERA DISPOSITIVO DA LEI Nº 262/84 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 00002/2014, de autoria da Sra. Maria da Conceição Caldas Rabha, prefeita municipal á época de sua propositura, que altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 262/1984 que instituiu o Código Tributário Municipal.

Em defesa ao projeto em análise, o Poder Executivo alega que o objetivo da propositura é evitar um futuro questionamento aos contratos de locação dos bens imóveis utilizados pela Administração Pública, direta e indireta do Município, eis que na situação de locatário, o ente federativo fica responsável pelo recolhimento do IPTU.

Para tanto, ressalva que a isenção pretendida no processo em tela se faz necessária já que o município, na posse do imóvel, é o próprio órgão competente para receber o pagamento de referido imposto.

Insta observar, ainda, que a análise realizada por esta Gerência é feita de forma estritamente técnica sobre os aspectos formais da proposição em tela, não cabendo adentrar nos critérios de discricionariedade do feito.



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

É o relatório.

Estudada a matéria, passamos a nos manifestar.

FUNDAMENTAÇÃO

I - Inicialmente, cumpre-nos esclarecer, que a manifestação desta Gerência à propositura em comento, far-se-á, apenas sobre a legalidade e considerações jurídicas do texto normativo apresentado, em cumprimento ao que traduz o § 2º, do art. 48, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

II - Ato contínuo, seguindo a análise do projeto, temos a salientar que cabe ao município a responsabilidade pela consecução de sua legislação Tributária, lembrando que a iniciativa é do Executivo, Legislativo, e ainda, da população, através de iniciativa popular.

Para tanto, à luz do artigo 61 da Constituição brasileira, a iniciativa das leis é o poder de dar início ao processo legislativo pela proposição de projeto de lei complementar ou ordinária.

Na essência, a iniciativa das leis é uma competência.

Por sua relevância, é fixada pela própria Constituição e pela Lei Orgânica Municipal.

O tributo, pois, interessa a todo o povo, que por dever difuso contribui para manter o Estado. Por isso, também interessa a todos os representantes eleitos pelo povo para atuarem no processo legislativo.

Outro não é o entendimento jurisprudencial de diversas cortes nacionais neste sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ISENÇÃO DE IPTU, TAXA DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA OU IMPOSTO SOBRE SERVIÇO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

CONCORRENTE. VÍCIO SANÁVEL QUANTO AOS PRAZOS ESTIPULADOS PARA O EXECUTIVO. Não há exclusividade do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa legislativa de isenção tributária, mesmo quando importar em redução de receita, conforme precedentes da Corte e do STF. Porém, há vício sanável na estipulação de prazo para a apreciação do requerimento e a regulamentação da norma pelo Executivo. JULGARAM A AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJ-RS - ADI: 70037263282 RS, Rel. Alzir Felipe Schmitz, Data: 13/12/2010 - Tribunal Pleno)

E ainda:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I - A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II - A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III - Agravo Regimental improvido. (STF - RE: 590697 MG, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data: 23/08/2011, 2ª T.)

Ao projeto em tela, verificamos que a questão partiu do próprio Poder Executivo, que procura adequar a legislação tributária do município, principalmente com a alteração quanto a recepção da norma às autarquias e fundações, para a sua realidade fática.

Portanto, afirmamos ser totalmente constitucional a iniciativa para a propositura da matéria em questão, já que, inclusive, diante do art. 156 da Constituição Federal: “Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I – propriedade predial e territorial urbana.”

Dentre outras disposições constitucionais, vale ainda considerar, que aos municípios foi estabelecida a autonomia na formação de um modelo próprio de distribuição de suas cargas tributárias, através da oportunidade de poderem fixar as alíquotas e: instituir isenções tributárias.



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

A Constituição da República por sua vez, dispõe que as isenções só podem ser concedidas pelo ente público que tem a competência de instituir o referido tributo, mediante lei específica e no seu § 6º, do art. 150 atesta que: *“qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, §2º, XII, g.”*

Com isso, a criação de uma isenção tributária de IPTU é decisão que cabe exclusivamente aos Municípios, com vistas à implementação da política tributária municipal.

Significa dizer, que por imposição da Constituição Federal, a concessão da isenção, bem como de qualquer outro benefício fiscal, deve ser realizada por intermédio de Lei específica, não sendo, portanto, cabível a sua previsão por via de ato infralegal.

III – Ultrapassada a questão da iniciativa do presente projeto, passamos a análise quanto ao instrumento objeto da norma, apresentado na isenção do IPTU, já que a Lei Orgânica Municipal, assim como a Constituição Federal estabelecem diretrizes sobre a matéria.

Neste sentido, como tem-se ciência, a relação tributária ao se tornar uma relação jurídica, baseada em lei e sob os princípios gerais de Direito Tributário, as limitações ao poder de tributar passam a ser analisadas em conformidade com as necessidades sociais e, por conta disto, justifica-se sua presença na Constituição.

Já o detalhamento de sua incidência se dá em sede de legislação complementar e ordinária, sendo a decisão de se estabelecer ou não, uma incidência tributária; uma determinação política, refletida nas normas jurídicas.

Os tipos de desonerações tributárias mais comuns são: a imunidade, a isenção e a não-incidência.

A isenção, objeto deste estudo, que como sabemos, é estabelecida através de lei específica, apesar de também ser uma desoneração tributária, diz respeito à conjuntura social e econômica de um lugar; uma comunidade.

E por meio deste instituto/ instrumento, o legislador excepciona situações que não pretende onerar com tributo, seja em virtude da natureza do fato, de pessoas ou de bens; devendo, no entanto, respeitar os valores resguardados pela Constituição, levando-se em conta que são estabelecidas por meio de normas que discriminam situações.



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

Nesse sentido, o Princípio da Isonomia é referência obrigatória:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ISENÇÃO.

A isenção, como causa de exclusão do crédito tributário (art. 175, I, CTN) é, por sua própria natureza, fator de desigualação e discriminação entre pessoas, coisas e situações. Nem por isso, entretanto, as isenções são inconstitucionais. Inconstitucionalidade haverá se, em determinada situação, ficar demonstrado que a desigualdade criada não teve em mira o interesse ou a conveniência pública na aplicação da regra da capacidade contributiva ou no incentivo de determinada atividade de interesse do Estado. Recurso Improvido. (TRF4, 2ª Turma, EDAMS nº 93.04.16949-6/RS, relator Juiz Teori Albino Zavascki, nov/1994.)”

Trata-se de uma particularidade, em âmbito tributário, daquilo que a Constituição da República considera como um dos direitos e garantias fundamentais, estabelecido em seu art. 5º, caput, que assegura que todos são iguais perante a lei.

Dessa maneira, toda e qualquer pessoa que se enquadre nas disposições normativas da isenção, ficará sujeita ao mandamento legal.

O Código Tributário Nacional dispõe que a isenção tributária é uma forma de exclusão do crédito tributário, disciplinando-a nos artigos 175 a 179, apesar das críticas de alguns doutrinadores sobre o termo utilizado (exclusão do crédito).

Tais críticas perpassam pelo entendimento dos doutrinadores tributários sobre os efeitos da isenção, ou seja, se a mesma impede ou não a ocorrência do fato gerador e o conseqüente surgimento da obrigação tributária.

Parte da doutrina entende a isenção tributária enquanto simples dispensa de pagamento devido.

“Na isenção o tributo é devido, porque existe a obrigação, mas a lei dispensa o seu pagamento; por conseguinte, a isenção pressupõe a incidência”

Tal concepção ensejou a caracterização da isenção pelo Código Tributário Nacional como exclusão do crédito tributário.

A isenção, por sua vez, emana do ente tributante que, tendo instituído um tributo no exercício da sua competência, decide abrir mão de exigi-lo de determinada pessoa ou em determinada situação.



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

Por fim, é importante destacarmos que o Código Tributário Nacional dispõe sobre a necessidade de haver procedimento formal para a eficácia de algumas isenções:

“Art. 179 – A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

§1º - Tratando-se de tributo lançado por período certo de tempo, o despacho referido neste artigo será renovado antes da expiração de cada período, cessando automaticamente os seus efeitos a partir do primeiro dia do período para o qual o interessado deixar de promover a continuidade do reconhecimento da isenção.

(...)”

Como vimos inicialmente, compete aos municípios a instituição do IPTU e, por conseguinte, a oportunidade de se isentar desse imposto as atividades, bens ou pessoas de acordo a respectiva política tributária em vigor, apresentando-se o IPTU um imposto lançado por período certo de tempo, onde haverá a necessidade de os municípios instituírem requisitos prévios, a serem cumpridos pelos interessados, para a concessão da sua isenção.

O IPTU é um imposto de natureza real, que incide efetivamente sobre a riqueza no Brasil, pois possui como fato gerador a propriedade imobiliária, um dos principais elementos na formação do patrimônio dos brasileiros.

As características básicas do imposto estão arroladas em dispositivos do Código Tributário Nacional e de acordo com o art. 32 do CTN, o seu fato gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, por natureza ou acessão física, localizado em zona urbana do município.

Nos termos do art. 33, a base de cálculo é o valor venal do imóvel considerando a terra e suas benfeitorias (construções) de caráter permanente, enquanto que o sujeito passivo da obrigação tributária, diante do art. 34, o proprietário, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

Não obstante, a palavra “propriedade” contida na denominação do tributo não é de molde a se reconhecer uma interpretação restritiva, pois sabemos que a posse é um dos elementos da propriedade, que exterioriza os direitos a ela inerentes.



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

Isso leva outros doutrinadores a afirmar que não só o titular da propriedade, *mas todo aquele que detiver alguns dos poderes a ela inerentes, porém aptos a ensejar a presunção de sua capacidade contributiva, poderá figurar no pólo passivo da obrigação tributária em foco.*

O próprio Código Tributário Nacional, em seu art. 34, veicula conceito mais amplo que “propriedade”, no que se refere o IPTU, dispondo que *“contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.”*

A legislação tributária, portanto, adotou um conceito próprio de sujeito passivo deste imposto, que não se identifica necessariamente com o conceito civilista de “proprietário”. E, além disso, a lei tributária não veda que, através de contrato, seja repassado o ônus tributário a terceiro, como habitualmente ocorre nos contratos de locação.

Assim, é comum que o locador faça inserir nos contratos de locação dispositivo que transfere ao locatário o ônus de arcar com o IPTU.

A situação daí resultante é que, em sendo o locatário a própria Municipalidade, acaba por se realizar uma operação circular de transferência de recursos: o Município paga ao locador que em seguida paga ao próprio Município o valor do IPTU.

Diante da evidência de que esta operação representaria mera circulação de recursos que, desembolsados pela Municipalidade, a ela voltariam, o legislador municipal procurou a solução no instituto da isenção tributária.

Este instituto, na correta enunciação de HUGO DE BRITO MACHADO é *“a exceção feita por lei à regra jurídica da tributação”*, sendo ainda certo que a isenção só pode ser concedida por lei do ente federativo que tem competência para instituir o tributo.

E é neste sentido, que o art. 150, §6º da Constituição Federal impõe que a Administração Pública é beneficiária de imunidade tributária em relação ao IPTU quando figura como proprietária de imóvel urbano.

O legislador constituinte, quando estabeleceu, no art. 150 da Carta Maior, a imunidade recíproca entre os entes públicos, quis proteger o princípio federativo (art. 1º, CF), evitando que a tributação engendre situações de dependência entre os entes, diminuindo a autonomia política de um perante os demais.

Com isso, não se está afirmando que a Administração Pública, na condição de locatária, faria jus à imunidade nos contratos de locação, mas apenas ressaltando a



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

intenção do constituinte originário de poupar o Poder Público do pagamento de tributos.

Concluímos então, sobre a competência administrativa do Município para regulamentar os procedimentos administrativos para alcançar este fim e criar mecanismos que propiciem que esta isenção se opere automaticamente. à sua retirada, considerando as necessidades prementes da população, bem como da própria administração.

Dessa forma, o Município se assim o fizer, estará na titularidade do exercício de seu poder de polícia, pertinente pra lhe proporcionar editar tais normas.

Por todo o exposto, é evidente a diferença entre a obrigação pública de pagamento tributário, que, no IPTU, tem o seu fato gerador na propriedade, e cujo pólo passivo é instituído por lei, e a obrigação privada de pagamento desse imposto no contrato de locação do imóvel, que não se confunde com a primeira, apesar da sua existência depender do próprio IPTU.

Essa diferença gera efeitos tributários característicos quando uma entidade constitucionalmente imune se torna locatária de um imóvel; de maneira que, caso o locador, por meio de cláusula contratual, transfira o ônus de pagamento do IPTU à entidade imune que o alugou, chegaremos à situação fática que a Constituição visou impedir através de seu art. 150, VI, c; qual seja: o ônus da quitação de impostos estabelecido às entidades imunes.

Tanto é assim que vários municípios brasileiros criaram leis para a concessão de isenção de IPTU aos imóveis alugados, por exemplo, aos templos de qualquer culto e às suas instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, desde que atendidos os requisitos indicados.

Neste sentido, valendo-nos do fundamento do poder de polícia, por sua vez, intrínseco na supremacia geral que a Administração Pública exerce sobre todas as coisas, bens e atividades, e, sobretudo, que cada Município, em virtude de leis, pode estabelecer restrições no intuito de proteger o interesse público local, quando falta de regulamentação se torna prejudicial ao próprio município; ou ao contrário, afirmamos que o assunto abordado pelo presente projeto trata-se de matéria de natureza eminentemente municipal.

Desse modo, entendemos ser da competência dos Municípios regulamentar a matéria trazida pelo projeto de lei em comento, estando tal competência inclusa no inciso I, do art. 30 da CF/88, e nas disposições correlatas em referido art. 13, da Lei Orgânica Municipal.

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opino pela LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI N° 00002/2014, de autoria do Poder



Estado do Rio de Janeiro

CÂMARA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS

Secretaria das Comissões Permanentes

Executivo, que altera e acrescenta dispositivos da Lei nº 262/1984, que “dispõe sobre o Código Tributário Municipal”.

Saliente-se, por fim que o projeto deve ser submetido à apreciação da Comissão Permanente de Justiça, Redação, Assuntos Estratégicos, Meio Ambiente, Comércio, Indústria, Agricultura, Pesca e Turismo; e Comissão de Finanças, Orçamento, Saneamento, habitação, obras e Serviços Públicos e dos Direitos do Trabalhador e do Consumidor.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Gerência **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, por não vislumbrar qualquer vício de inconstitucionalidade que impeça o seu normal trâmite.

Por fim, cabe esclarecer que o presente parecer não vincula as comissões permanentes, tampouco reflete o pensamento dos Edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Angra dos Reis, 02 de junho de 2017.

JULIANA CHALLUB MARTINS

Gerente de Suporte Jurídico das Comissões Permanentes

Matrícula nº 6878

OAB/RJ 121176