



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, 2<sup>ª</sup> 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 formatação 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 desigualdade 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 consequente 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 exigí-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 constitucionalidade 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