

## PROCURADORIA GERAL

CMPM-PG-12/2021

Parecer Jurídico ao Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar 01/2021, que institui em Pará de Minas o Programa IPTU Justo, que reconhece a não incidência tributária e concede desconto no pagamento do imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana etc.

Apresenta o vereador Nilton Reis Lopes Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 01/2021, que institui em Pará de Minas Programa IPTU Justo, que reconhece a não incidência tributária e concede desconto no pagamento do Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana etc.

Toda matéria tributária é tormentosa e, por isso, inicialmente, um questionamento deve ser explicitado por esta Procuradoria: se a iniciativa de projeto dessa natureza é privativa do executivo ou concorrente.

Já faz algum tempo que a Procuradoria desta Câmara tem entendido, sem nenhum embargo, que a iniciativa de lei tributária é concorrente. No entanto, projetos de lei propostos por vereadores desta Casa versando sobre matéria tributária foram vetados pelo Executivo com a alegação de vício de iniciativa e, em situações em que o Plenário rejeitou o veto, o Executivo impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário, não havendo inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa em face do disposto no art.61, § 1º inciso "II", alínea "b", da CF/88, que estabelece como de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios, não se aplicando tal iniciativa nem aos estados membros nem aos municípios.

O entendimento desta Procuradoria tem amparo em decisões uníssonas dos nossos tribunais no sentido de que a competência para a iniciativa de matéria tributária é concorrente e não privativa do Executivo.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE PREVÊ CONDIÇÕES PARA ISENÇÃO DE IPTU NO MUNICÍPIO - INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES - VÍCIO DE INICIATIVA - NÃO OCORRÊNCIA - MATÉRIA TRIBUTÁRIA QUE NÃO SE INCLUI DENTRE AQUELAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE.

Leis que estabelecem requisitos e condições para isenção de IPTU não são de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, pois cuidam de matéria tributária, a qual não se inclui dentre aquelas que são de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 66 da Constituição do Estado de Minas Gerais, e, por conseguinte, pelo princípio da simetria, de exclusiva iniciativa do Prefeito Municipal.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.16.029005-2/000 - COMARCA DE VISCONDE DO RIO BRANCO - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VICONDE DO RIO BRANCO

“LEI INICIATIVA MATÉRIA TRIBUTÁRIA PRECEDENTES. O Legislativo tem a iniciativa de lei versando matéria tributária. Precedentes do Pleno em torno da inexistência de reserva de iniciativa do Executivo Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.464, relatora ministra Ellen Gracie, Diário da Justiça de 25 de maio de 2007, e nº 2.659/SC, relator ministro Nelson Jobim, Diário da Justiça de 6 de fevereiro 2004. AGRAVO ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL MULTA. Se o agravo é manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil, arcando a parte com o ônus decorrente da litigância de má-fé. (RE 680608 AgR, Relator Marco Aurélio, Dje 19.9.2013, Primeira Turma).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO PROCESSO LEGISLATIVO MATÉRIA TRIBUTÁRIA INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR RENÚNCIA DE RECEITA NÃO CONFIGURADA AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ORÇAMENTÁRIA ALEGADA OFENSA AO ART. 167, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO INOCORRÊNCIA DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA RECURSO IMPROVIDO”. (RE-ED 732.685, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 27.5.2013)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei tributária benéfica. Iniciativa do projeto cabente, exclusivamente, ao Prefeito. Afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ação procedente.” (grifei) A parte ora recorrente, ao deduzir o apelo extremo em questão, sustentou que o Tribunal “a quo” teria transgredido os preceitos inscritos nos arts. 2º e 61, § 1º, da Constituição da República. RE 328.896 / SP A análise dos autos evidencia que o acórdão mencionado diverge da diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na matéria em referência. Com efeito, não mais assiste, ao Chefe do Poder Executivo, a prerrogativa constitucional de fazer instaurar, com exclusividade, em matéria tributária, o concorrente processo legislativo. Esse entendimento - que encontra apoio na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou no tema ora em análise (RTJ 133/1044 - RTJ 176/1066-1067) - consagra a orientação de que, sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária,

não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I): "A Constituição Federal de 1988 não reproduziu em seu texto a norma contida no art. 57, I, da Carta Política de 1969, que atribuía, ao Chefe do Poder Executivo da União, a iniciativa de leis referentes a matéria financeira, o que impede, agora, vigente um novo ordenamento constitucional, a útil invocação da jurisprudência que se formou, anteriormente, no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que tal constituía princípio de observância necessária, e de compulsória aplicação, pelas unidades federadas." (RTJ 133/1044, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do ARE 743480, em sede de repercussão geral, firmou o entendimento no sentido de que a iniciativa de lei em matéria tributária não é exclusiva do Chefe do Executivo. O acórdão veio assim ementado:

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 (a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013 ).

Nesse julgado, o STF assim deixou assentado:

Não há, no texto constitucional em vigor, qualquer mandamento que determine a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo quanto aos tributos. Não se aplica à matéria nenhuma das alíneas do inciso II do § 1º do art. 61, tampouco a previsão do art. 165. Como já decidiu diversas vezes este Tribunal, a regra do art. 61, § 1º, II, b, concerne tão somente aos Territórios. A norma não reserva à iniciativa privativa do Presidente da República toda e qualquer lei que cuide de tributos, senão apenas a matéria tributária dos Territórios. Também não incide, na espécie, o art. 165 da Constituição Federal, uma vez que a restrição nele prevista limita-se às leis orçamentárias plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual e não alcança os diplomas que aumentem ou reduzam exações fiscais. Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se refere o art. 165 da Constituição Federal.

Como se vê, o Supremo Tribunal Federal já decidiu, em repercussão geral, que não há reserva de iniciativa de leis tributárias ao Chefe do Executivo, se enquadrando tais leis na regra de iniciativa geral, autorizando a qualquer parlamentar apresentar projeto de lei para instituir, modificar ou revogar tributo.

Vencida esta fase, passemos a analisar a matéria de fundo, que é a instituição em Pará de Minas do Programa IPTU Justo, que reconhece a não incidência tributária e concede desconto no pagamento do Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana para proprietários de imóveis cuja localização não seja contemplada pela

existência de melhoramentos indicados nos incisos do § 1º do art. 32 da Lei Federal 5.172/66 (Código Tributário Nacional).

Aqui, vale ressaltar que a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, trouxe a possibilidade de o IPTU ser progressivo e ter alíquotas diferentes. Confira-se:

Art. 3º O § 1º do art. 156 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 156....."

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:" (NR)

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e" (AC).

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel." (AC)

O autor da proposição pretende reconhecer a não incidência tributária do IPTU e conceder desconto no pagamento do IPTU para proprietários de imóveis cuja localização não seja contemplada pelos melhoramentos indicados nos incisos do § 1º do art. 32 do Código Tributário Nacional.

A pretensão do vereador, em parte, já consta do art. 32, § 1º, do Código Tributário Nacional, considerando que esse dispositivo determina que, para os efeitos do IPTU, deve ser observado o requisito mínimo da existência de pelo menos 2 dos 5 melhoramentos que elenca, e que o projeto prevê a não incidência do IPTU quando a localização do imóvel não contar com pelo menos 2 desses melhoramentos, ou seja, em local desprovido de 4 (quatro) ou da totalidade dos melhoramentos constantes dos incisos do § 1º do art. 32 citado.

A proposição concede ainda 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento) de desconto respectivamente ao proprietário de imóvel que for desprovido de 2 (dois) ou 3 (três) dos melhoramentos constantes dos incisos I a V do art. 1º.

Em face da decisão do Supremo Tribunal Federal em repercussão geral reafirmando não haver reserva de iniciativa de leis tributárias a Chefe do Executivo, mesmo que a lei esteja instituindo, modificando ou revogando tributo, torna-se líquida e certa a pretensão do autor do projeto de conceder descontos de 20% e 40% por cento no IPTU.

Acrescenta-se, ainda, que há duas condicionantes para a concessão do benefício: que o proprietário do imóvel apresente requerimento solicitando o benefício até a data de vencimento da cota única ou da 1ª parcela do IPTU mediante formulário disponibilizado pela Prefeitura de Pará de Minas e que o proprietário esteja em dia com os tributos municipais até a data do pedido de reconhecimento da não incidência tributária ou de desconto no IPTU.

Há também a previsão de cessação do benefício com a efetivação do melhoramento do melhoramento que o originou no ano subsequente à efetivação.

Como se pode observar, o projeto visa possibilitar que munícipes não paguem por serviços que não lhe forem ofertados. Importante ressaltar que, dentre os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, destacam-se os sociais que, em virtude do seu cunho prestacional, buscam garantir um mínimo existencial básico ao indivíduo para uma vida com dignidade.

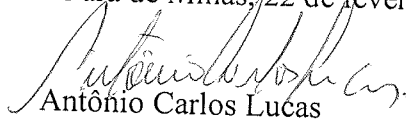
Para viver, o ser humano precisa ocupar espaço, motivo pelo qual sua dignidade e cidadania não estarão asseguradas enquanto este não possuir uma moradia digna para habitar, dotada dos recursos mínimos de infraestrutura e saneamento básico, canalização de águas pluviais; abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, iluminação pública e escola primária ou posto de saúde etc.

O direito fundamental à moradia está umbilicalmente atrelado à concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, haja vista que a pessoa humana só se encontra dotada de dignidade no momento que possui um local digno para habitar, obviamente que dotado de infraestrutura e saneamento básico, canalização de águas pluviais; abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, iluminação pública e escola primária ou posto de saúde etc.

Pelo exposto, conclui-se que o direito fundamental implica na prestação de, no mínimo, o básico em favor do cidadão, oferecido pelo Estado. Se o cidadão não conta com o mínimo (saneamento básico, canalização de águas pluviais; abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, iluminação pública e escola primária ou posto de saúde), não é coerente o município cobrar pelo que não disponibiliza.


Sendo assim, nos posicionamos pela legalidade da matéria.

Pará de Minas, 22 de fevereiro de 2021.



Antônio Carlos Lucas

Procurador Geral



Sheila Bastos Gomes  
Procuradora Adjunta