



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 043/2018

Projeto de Lei nº 135/2018, que “Institui, nos termos do §4º do. Art. 182, da Constituição Federal, os instrumentos de indução ao desenvolvimento sustentável visando o cumprimento da função social da propriedade urbana no Município de Sant'Ana do Livramento, cria o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e dá outras providências”. Vício de iniciativa não configurado. Competência concorrente. Inteligência das Constituições Federal e Estadual e Lei Orgânica. Constitucionalidade material. Art. 184, §4º, da CF. Manifestação do Conselho de Planejamento da Cidade. Inteligência do art. 133 da Lei Complementar nº 45/2006.

Trata-se de solicitação de parecer, formulada pela Comissão de Constituição, Cidadania, Justiça e Assuntos Internacionais, datada de 06/11/2018, fls. 08, acerca do PL135/2018, que “Institui, nos termos do §4º do. Art. 182, da Constituição Federal, os instrumentos de indução ao desenvolvimento sustentável visando o cumprimento da função social da propriedade urbana no Município de Sant'Ana do Livramento, cria o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e dá outras providências”. Recebida a solicitação de parecer em 07/11/2018. Devidamente autuado e rubricado até fls. 08.

O direito constitucional positivo brasileiro consagrou, a partir da Constituição Federal de 1988, a regra da iniciativa comum ou concorrente em matéria de financeira e tributária. Por se tratar a competência privativa, em matéria legislativa, de exceção, a Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, estabelece as matérias em que a iniciativa do processo legislativo é privativa do Presidente da República, sendo tal disciplina de observância obrigatórias pelos Estados, no âmbito das Constituições Estaduais, por força do princípio da simetria constitucional. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘b’, da Constituição Federal¹, que

¹ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

estabelece a iniciativa privativa do Presidente da República para as leis que disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração, é de aplicação restrita apenas aos Territórios Federais, **não se aplicando aos Estados-membros e nem aos Municípios**, conforme reiteradamente proclamado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 2464 MC/AP, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 12/06/2002, unânime, DJU de 28/06/2002, p. 88)².

Ainda sobre o tema:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE LENÇÓIS PAULISTA. LEI MUNICIPAL Nº 4.539/2013. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. INICIATIVA DE LEI EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (RE 858644 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 19/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-104 DIVULG 01-06-2015 PUBLIC 02-06-2015) [grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 8.366, DE 7 DE JULHO DE 2006, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LEI QUE INSTITUI INCENTIVO FISCAL PARA AS EMPRESAS QUE CONTRATAREM APENADOS E EGRESSOS. MATÉRIA DE ÍNDOLE TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA. A CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS, SEM A PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL, AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A lei instituidora de incentivo fiscal para as empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo não consubstancia matéria orçamentária. Assim, não subsiste a alegação, do requerente, de que a iniciativa seria reservada

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

² Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 553/00, do Estado do Amapá. Concessão de benefícios tributários. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de ofensa ao artigo 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal, pois as regras insertas nesse dispositivo se referem tão somente a Territórios Federais, não sendo de observância obrigatória por parte dos Estados-membros. Precedentes: ADIns nºs 352/DF e 2.304/RS. O inciso II do artigo 165 da Carta Magna, por aludir a normas relativas a diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que dizem respeito a direito tributário, como o são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedente: ADIn nº 724/RS. Medida liminar indeferida." (ADI 2464 MC/AP, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 12/06/2002, unânime, DJU de 28/06/2002, p. 88).



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

ao Chefe do Poder Executivo. 2. O texto normativo capixaba efetivamente viola o disposto no artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", Constituição do Brasil, ao conceder isenções fiscais às empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo. A lei atacada admite a concessão de incentivos mediante desconto percentual na alíquota do ICMS, que será proporcional ao número de empregados admitidos. 3. Pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que a concessão unilateral de benefícios fiscais relativos ao ICMS, sem a prévia celebração de convênio intergovernamental, nos termos do que dispõe a LC 24/75, afronta ao disposto no artigo 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal. Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei n. 8.366, de 7 de julho de 2006, do Estado do Espírito Santo. (ADI 3809, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2007, DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007 DJ 14-09-2007 PP-00030 EMENT VOL-02289-01 PP-00141 RDDT n. 146, 2007, p. 219) [grifo nosso]

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA: INICIATIVA LEGISLATIVA. I. - A C.F./88 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. Impertinência da invocação do art. 61, § 1º, II, b, da C.F., que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. II. - Precedentes do STF. III. - RE conhecido e provido. Agravo não provido." (RE 309425 AgR / SP, STF, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 26/11/2002, unânime, DJU de 29/12/2002, p. 118). [grifo nosso]

Com isso, resta claro que a Constituição Federal não atribui ao Chefe do Poder Executivo exclusividade quanto à iniciativa de leis em matéria tributária, sendo ela, pois, de competência concorrente entre este e os membros do Poder Legislativo. Na mesma direção, os julgados colacionados originados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. JUNTADA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO PRAZO CONCEDIDO, SANADO O DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. 2. LEI N.º 3.087, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. ISENÇÃO DE IPTU AOS CONTRIBUINTES APOSENTADOS POR INVALIDEZ PERMANENTE PELO REGIME GERAL OU PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA OU PORTADORES DE DOENÇAS GRAVES E INCAPACITANTES. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076959923, Tribunal Pleno, Tribunal de



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 21/05/2018)
[grifo nosso]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO. LEI MUNICIPAL. DESCONTO NO PAGAMENTO DO IPTU. BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO STF E DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJRS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061278388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 15/12/2014) [grifo nosso]

Expressa a Constituição Estadual:

Art. 52. Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

II - tributos do Estado, arrecadação e distribuição das rendas;

Por sua vez, preceitua a Lei Orgânica Municipal:

Art. 72. Compete à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito:

I - legislar sobre todas as matérias atribuídas ao Município pelas Constituições da União e do Estado e por esta Lei Orgânica;

II - votar:

- a) o Plano Plurianual;*
- b) as diretrizes orçamentárias;*
- c) os orçamentos anuais;*
- d) as metas prioritárias;*
- e) o plano de auxílio e subvenções.*

IV - legislar sobre tributos de competência Municipal; [grifo nosso]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Logo, pelo princípio da simetria estrutural (CF³, art. 25; ADCT⁴, art. 11), os Estados, por meio de suas Assembléias Legislativas, podem legislar sobre matéria tributária, e, conseqüentemente, as Câmaras Municipais, não sendo iniciativa privativa do Prefeito Municipal (CF⁵, art. 29; ADCT, art. 11).

Dessa forma, não se vislumbra vício de iniciativa na proposição, dado seu caráter concorrente.

No que se refere à constitucionalidade da matéria, a mesma encontra eco junto à Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

O IPTU progressivo no tempo é um instrumento previsto no Estatuto da Cidade (art. 7º, da Lei 10.257/2001)⁶ que permite ao governo municipal aumentar, progressivamente, o

³ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, **observados os princípios desta Constituição.** [grifo nosso]

⁴ Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, **obedecidos os princípios desta.** [grifo nosso]

⁵ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:** [grifo nosso]

⁶ Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

valor da alíquota do IPTU. A medida consiste em uma espécie de desincentivo aos proprietários em manter imóveis abandonados, terrenos vazios sem edificação, ou glebas sem utilização e parcelamento, de forma a racionalizar e otimizar a ocupação das cidades.

O objetivo do instrumento é combater a especulação imobiliária e induzir a utilização de áreas da cidade já dotadas de infra-estrutura urbana, ao invés de promover a ocupação de regiões distantes do centro que exigirão novo investimento público em drenagem, asfalto, iluminação pública, rede de água e esgoto, transporte coletivo e uma série de equipamentos urbanos como espaços de lazer, escolas, postos de saúde e etc.

Sobre o tema, bem expressa Andrea Teichmann Vizzotto⁷: *“O Estatuto da Cidade, na esteira da determinação constitucional, regulou a exigência ao proprietário de solo urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado, a promoção do aproveitamento sob pena de incidência de edificação ou parcelamento compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento da indenização com títulos da dívida pública”.*

Sobre o tema, inclusive, vale exemplificar por meio de julgado exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, o entendimento jurisprudencial:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO TRIBUTÁRIO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. IPTU. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 07/73. ALÍQUOTAS PREDIAL E TERRITORIAL. DEMOLIÇÃO PARA POSTERIOR CONSTRUÇÃO. PROJETO ARQUITETÔNICO APROVADO E NÃO EXECUTADO NO PRAZO LEGAL. PERDA DO BENEFÍCIO. NULIDADE POR AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO. MATÉRIA OBJETO DE DISCUSSÃO EM ANTERIOR EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. COISA JULGADA. COISA JULGADA. Transitada em julgado a matéria atinente à nulidade por ausência de notificação da executada, é inviável a renovação da questão em nova exceção de pré-executividade, configurando-se preclusão consumativa e coisa julgada. Incidência do art. 507 do CPC. ALÍQUOTAS PREDIAL E TERRITORIAL. Nos termos da legislação municipal, o benefício

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

⁷ Direito Urbanístico. Andrea Teichmann Vizzotto, Vanêsa Buzelato Prestes. Porto Alegre. Ed. Verbo Jurídico. 2009. p. 131.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

da alíquota predial possui prazo máximo de 4 anos, quando há demolição, sendo improrrogável. Não edificado no imóvel nesse período, passa a incidir a alíquota territorial de IPTU. Apesar de ter sido o projeto arquitetônico aprovado pela Prefeitura no prazo de até 12 meses após a demolição predial, ou até o final do exercício seguinte ao da demolição, a exigência legal é de edificação. A progressividade das alíquotas de IPTU com o objetivo de que haja adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado encontra amparo constitucional, nos arts. 182, § 4º, II, c/c 156, § 1º, I e II, da CF. Visando ao cumprimento da função social da propriedade urbana, a progressividade do IPTU não viola o princípio da capacidade contributiva. E a alíquota de 6% é razoável e proporcional ao fim pretendido, não configurando efeito confiscatório. O argumento de que a anterior exceção de pré-executividade apresentada seria ineficaz, pois o advogado não juntou procuração nos autos, nos termos do art. 104, § 2º, do CPC, chega às raias da má-fé. Além de a questão não ter sido oportunamente suscitada na origem, configurando inclusive supressão de instância no ponto, a própria agravante reconhece que detinha ele poderes por ela outorgados: "O seu antigo patrono apresentou tal Exceção e em 07/07/2016 sobreveio decisão rejeitando-a (Anexo 7)". E o anterior advogado chegou a peticionar nos autos, trazendo notificação extrajudicial com data de 15/07/2016, enviada pela exequente, revogando o seu mandato, o que denota que até então tinha poderes para representá-la. AGRADO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70074063140, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em 09/08/2017) [grifo nosso]

Todavia, no PL, foi constatado conflito com o Plano Diretor Participativo, Lei Complementar nº 45/2006:

Item	Lei Complementar nº 45/2006	Projeto de Lei nº 135/2018	Necessidade de retificação ou esclarecimento
1) ÁREAS DE APLICAÇÃO	Art. 133 [...] ...analisadas pelo Conselho de Planejamento da Cidade, deverão ser fixadas por <u>Lei Ordinária</u> regulamentadora...	Art. 4º [...] ... imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados que estejam localizados na Zona Comercial, Zona de	1) as áreas fixadas junto ao PL nº 135/2018 devem ser objeto de análise pelo Conselho de Planejamento da Cidade, áreas essas fixadas no art.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

		Interesse Cultural , Zona Residencial I e Zona Especial de Interesse Publico, conforme definido em <u>Lei Complementar</u> .	4º do PL; 2) desnecessidade de que conste junto ao PL que as áreas sejam definidas em Lei Complementar, já que o Plano Diretor Participativo remete para fixação por Lei Ordinária, que nada impede que seja da forma como está disposto junto ao art. 4º do PL, que já está fixando-as.
--	--	---	--

Dessa forma, não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade de caráter material, todavia, para uma correta aplicação da lei e para que se evitem futuros questionamentos e conflitos dentre diplomas normativos, é imperiosa a necessidade de participação do Conselho de Planejamento da Cidade, especialmente para que se que se manifeste sobre: 1) possível harmonização entre os critérios definidos no art. 134 do Plano Diretor Participativo e os definidos no art. 5º do PL; 2) compatibilização acerca dos procedimentos, notificação para parcelamento, edificação e utilização compulsórios; 3) zoneamento indicado no art. 4º do PL em relação ao art. 18 do Plano Diretor Participativo; 4) outros esclarecimentos ou sugestões que julgar necessários.

Refira-se que a participação do Conselho de Planejamento da Cidade é de caráter imperativo, por disposição do art. 133 da Lei Complementar nº 45/2006⁸.

Oportuna, também, a manifestação da Comissão de Infraestrutura e Acessibilidade, por disposição expressa junto à Resolução nº 1.252/2016, Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores⁹.

Refira-se, para fins de consignar, equívoco na redação do art. 133 da Lei Complementar nº 45/2006 – Plano Diretor Participativo, que faz referência ao art. 185 da Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, já que tal diploma legal não alcança essa numeração, estando findo no art. 58, o

⁸ Art.133 - As áreas de aplicação de parcelamento, edificação ou utilização compulsória serão, aquelas que após analisadas pelo Conselho de Planejamento da Cidade, deverão ser fixadas por Lei Ordinária regulamentadora, compreendendo imóveis não edificados, subutilizados, nos termos do artigo 185 da Lei Federal nº10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, ou não-utilizados, para os quais os respectivos proprietários serão notificados a dar melhor aproveitamento de acordo com o Plano Diretor Participativo em prazo determinado, sob pena de sujeitar-se ao IPTU progressivo no tempo e à desapropriação com pagamento em títulos, conforme disposições do artigo 5º a 8º da Lei Federal nº10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. [grifo nosso]

⁹ Art. 51. Compete à Comissão de Infraestrutura e Acessibilidade apreciar e emitir parecer quanto à matéria que verse sobre:

II - planejamento urbano, planos diretores, em especial, planejamento e controle do parcelamento, uso e ocupação do solo;

XI - assuntos relacionados com a sua temática.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

que se sugere que, ainda que oportunamente/posteriormente, seja retificado, através do instrumento próprio, com a correta indicação do dispositivo.

Assim sendo, é o parecer, s.m.j., de caráter opinativo¹⁰.

Sant'Ana do Livramento, 9 de novembro de 2018.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

¹⁰ STF. MS 24073.