

PARECER

Consulta sobre a possibilidade de isenção de IPTU para portadores de doenças graves-incapacitantes.

Halph Carvalho de Oliveira propõe a presente consulta sobre a possibilidade-legalidade de vereadores proporem lei de isenção de IPTU para portadores de doenças graves-incapacitantes.

Inicialmente, cumpre destacar que a legislação sob exame remete a tema cujo debate não é novo no Brasil, qual seja, **o da titularidade para iniciativa legislativa em matéria de instituição de benefícios tributários que importem em redução de receita para os entes federados.**

A seu turno, diversos Tribunais do Brasil já pacificaram o entendimento no sentido de que o ordenamento constitucional **não confere exclusivamente ao chefe do Poder Executivo a competência legislativa em matéria tributária**, inclusive a concessão de benefícios fiscais que importem em redução de receita.

Cumpre frisar que o Supremo Tribunal Federal, após longa discussão, assentou o entendimento no sentido de que em matéria tributária a iniciativa de lei não é privativa do Executivo, mas sim concorrente. Nesse sentido, por todos os precedentes, o paradigmático aresto de julgamento da ADI nº 724/RS (rel. Min. Celso de Mello, j. em 07-05-92), decisão assim ementada:

ADIN - LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

Merece parcial transcrição o voto do ilustre relator Ministro Celso de Mello:

O direito constitucional positivo brasileiro consagrou, a partir da promulgação da Constituição de 1988, a regra da iniciativa comum ou concorrente em matéria financeira e tributária. A cláusula de reserva pertinente à instauração do processo legislativo em tema de direito financeiro e tributário, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, já não mais subsiste sob a égide da atual Carta Política, que deixou de reproduzir a norma excepcional prevista no art. 57, I, da Lei Fundamental de 1969.

(...)

Não parece revestir-se de suficiente consistência jurídica a pretensão deduzida pelo Autor, no sentido de que a outorga, por iniciativa parlamentar, de condições mais benéficas às microempresas e aos microcomputadores rurais, favorecendo os com a concessão de benefícios fiscais, por repercutir na esfera orçamentária, interferiria no exercício do poder exclusivo do Governador para a instauração das leis em matéria de orçamento. A flexibilização das condições necessárias à obtenção de benefícios fiscais, para efeito de

ampliação da esfera subjetiva de seus destinatários e ulterior deferimento do favor tributário, traduz, mesmo que desse ato de liberalidade estatal possa resultar afetada a previsão orçamentária de receita, uma típica prerrogativa de poder, cuja concretização, no plano de formação das leis, pode derivar de proposições instauradas, legitimamente, por iniciativa parlamentar. A matéria envolve, desse modo, hipótese sujeita à cláusula geral de iniciativa comum ou concorrente, partilhada – em face de sua própria natureza – entre os parlamentares e o Chefe do Poder Executivo.

(...)

A publicação da lei orçamentária anual, contudo, não inibe o legislador de, mediante atuação normativa autônoma e superveniente, dispor sobre regras que formalizem, até mesmo, a própria exclusão do crédito tributário (CTN, art. 175). Essa atuação legislativa, ainda que provocada por iniciativa exclusivamente parlamentar, não se revela incompatível com aquela função constitucional que faz do orçamento anual, a par de outras finalidades a que ele se destina, peça meramente formalizadora da previsão estatal de arrecadação de recursos financeiros. Isso porque o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para efeito de possibilitar o acesso a favores fiscais ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. O ato de editar provimentos legislativos sobre matéria tributária não constitui, assim, noção redutível à atividade estatal de dispor sobre normas de direito orçamentário. É de registrar, neste ponto, a plena autonomia constitucional que há entre matéria orçamentária e matéria tributária, as quais configuram noções conceituais absolutamente inconfundíveis, com objeto próprio e com campos distintos de incidência. O próprio texto constitucional, ao dispor sobre esses temas específicos, confere-lhes referência normativa própria, consoante decorre de quanto prescrevem os seus arts. 61, par. 1º, II, b, e 48, I e II, v.g..

E mais recentemente: ADI nº 2.659/SC, rel. Min. Nelson Jobim, j. em 03/12/2003; ADI-MC nº 2.599/MT, rel. Min. Moreira Alves, j. em 07/11/2002; ADI 286/RO, rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 22.05.2002; ADI-MC nº 2.357/SC, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 18/04/2001; ADI-MC nº 2.304/RS, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 04/10/2000.

Seguindo o posicionamento do STF, diversos Tribunais do País já pacificaram idêntico entendimento, no sentido de que o ordenamento constitucional não confere exclusivamente ao chefe do Poder Executivo a competência legislativa em matéria tributária, inclusive a concessão de benefícios fiscais que importem em redução de receita. Veja-se, por exemplo, a seguinte decisão do TJRS:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 21/2007, DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE 'CONCEDE A ISENÇÃO DE IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) PARA PORTADORES DO VÍRUS HIV E DE CÂNCER.' MATÉRIA TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA TRIBUNAL. ATO NORMATIVO QUE EM SEU ARTIGO 4º ESTABELECE PRAZO PARA A RESPECTIVA REGULAMENTAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA. DEVER DE OBEDIÊNCIA AO EXERCÍCIO FISCAL CONTEMPORÂNEO A SUA EDIÇÃO, A FIM DE NÃO GERAR INCERTEZAS AOS COFRES PÚBLICOS E TAMBÉM POR OBSERVÂNCIA AO COMANDO DO ART. 154, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS OU PROJETOS NÃO INCLuíDOS NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS. . ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, TRIBUNAL PLENO, ADIN N.º 70022890008, RELATOR DES. OSVALDO STEFANELLO, J. 26-05-2008).

Demonstrado acima que a Câmara Municipal tem competência para propor lei de isenção de IPTU, vale também ressaltar que as supostas alegações de Municípios de que haveriam uma diminuição na arrecadação e que referida proposta fere a Lei de Responsabilidade Fiscal não merecem prosperar, visto que, como demonstrado nos precedentes acima, uma vez

que a iniciativa legislativa em matéria tributária não se restringe ao Chefe do Poder Executivo, também não há como exigir-se tal pressuposto para os casos de isenção.

Neste diapasão, citamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de sertão. Lei municipal n. 1.617/04. Matéria tributária. Poder de tributar e poder de isentar. Diminuição de receita que não equivale a aumento de despesa. Lei de natureza tributária e não orçamentária. Iniciativa legislativa não privativa do chefe do poder executivo. Competência do poder legislativo para deflagrar o processo legislativo respectivo. Meros reflexos orçamentários. Ausente disposição constitucional expressa de que seja da iniciativa privativa do chefe do executivo o deflagrar de processo legislativo que tenha por objeto lei de natureza tributária, merece desprovimento a ação direta que tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade de lei que tal. A lei municipal tributária, que concede isenção fiscal em relação ao IPTU, a idosos maiores de 60 anos, cujo processo legislativo foi deflagrado pela câmara municipal não peca pelo vício de iniciativa, pois tal competência não é privativa do prefeito municipal. Não há confundir reflexo no orçamento, por redução de receita, com aumento de despesa. O poder de tributar é o mesmo de isentar visto sobre ângulo inverso. Interpretação ampliativa que não se afigura correta, pelos simples fato de se fazer ausente expressa disposição constitucional em tal sentido, impedindo que o processo legislativo seja deflagrado por quem tem competência a tanto. Daí porque inaplicável, à espécie, a norma constitucional expressa que dispõe sobre a iniciativa das leis que versem sobre aumento de despesas. Ausência de violação às disposições constitucionais. Princípio da simetria face ao disposto no art. 61, da carta federal. Inteligência do art. 149 e incisos, da carta estadual. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, por maioria. Votos vencidos. (Tribunal de Justiça do RS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70011275203, Rel. Des. Arno Werlang, j. 22-05-2006).

Deste modo, não há inconstitucionalidade por vício de iniciativa, nem violação ao princípio da independência dos poderes, na propositura de lei que institui benefício fiscal (IPTU) de iniciativa da Câmara, pois a norma não versa sobre matéria orçamentária, nem aumenta a despesa do Município.

É o parecer.

Arcos, 29 de fevereiro de 2016.

Kildare Diniz
OAB-MG 82.434