

PARECER 127/2020

Parecer ao Projeto de Lei Complementar 03-L, de 09 de setembro de 2020, que “Dispõe sobre a redução dos valores referentes ao Imposto sobre a Propriedade predial Territorial Urbana e à Taxa de Coleta, Remoção e Destinação Final de Lixo para o exercício de 2021 e dá outras providências”.

Pretende o N. Vereador Alfredo Fernandes Estrada, por meio do aludido Projeto de Lei Complementar, dispor sobre a redução dos valores referentes ao Imposto sobre a Propriedade predial Territorial Urbana e à Taxa de Coleta, Remoção e Destinação Final de Lixo para o exercício de 2021.

Justifica que, em virtude do isolamento social, o exercício da maioria das atividades econômicas está suspenso e, como consequência, muitos trabalhadores perderam o seu emprego. Com isso, os munícipes vêm enfrentando dificuldades financeiras para arcar com os seus compromissos, pois utilizam boa parte de suas rendas para custear os gastos com alimentação, impedindo, assim, de recolherem os tributos, a exemplo do IPTU e da Taxa de Coleta, Remoção e Destinação Final de Lixo.

É o necessário.

Da Competência

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 19, I, prevê a competência do Poder Legislativo estadual para legislar sobre matéria tributária. Já o art. 144 da Carta do Estado de São Paulo informa a autonomia legislativa dos municípios nele localizados, pelo princípio da simetria:

Artigo 19 - **Compete à Assembleia Legislativa**, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 20, e especialmente sobre:

I - **sistema tributário estadual**, instituição de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição social;

[...]

Artigo 144 - **Os Municípios**, com **autonomia** política, **legislativa**, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, **atendidos os princípios estabelecidos** na Constituição Federal e **nesta Constituição**. (Destacou-se.)

Já a Lei Orgânica do Município São Roque estabeleceu a competência da Câmara Municipal para legislar sobre tributação, nos moldes do art. 19, I:

Art. 19 Cabe à Câmara de Vereadores, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de interesse local, especialmente:

I - legislar sobre tributos municipais, isenções, anistias fiscais, remissão de dívidas e suspensão de cobrança da dívida ativa.
(Destacou-se,)

Vê-se, pois, que quanto à iniciativa, o projeto de lei em comento é constitucional, inclusive o próprio Supremo Tribunal Federal tem entendimento pacificado no sentido de ser iniciativa concorrente (Poder Legislativo e Poder Executivo) a propositura que verse sobre matéria tributária, mesmo que se trate de algum benefício fiscal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIAITVA DE LEI. COMPETÊNCIA CONCORRENTE AINDA QUE DECORRA ALGUM BENEFÍCIO FISCAL. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1 Esta corte possui entendimento pacificado no sentido de que é de que iniciativa concorrente o projeto de lei que trata de matéria tributária, ainda que exista proposta com o intuito de concessão de benefício fiscal. Precedentes: ADI N° 727, Plenário, RE. O Min. Celso de Mello, ADI n° 2.464, Plenário, Rel. a Min. Ellen Gracie; RE 667.894, Rel. o Min. Gilmar Mendes, RE 583.116, Rel. Min. Dias Toffoli” (Recurso Extraordinário 626.570, Rel. Luiz Fux, j. 30/4/12).

"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, ED-RE 590.697-MG, 2ª Turma, Rei. Min. Ricardo Lewandowski, 23-08-2011, v.u., DJe 06-09-2011).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. 1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembléia Legislativa estadual que trate sobre matéria

tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI n° 2.724, rei. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI n° 2.304, rei. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI n° 2.599-MC, rei. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02 2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI n° 724-MC, rei. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI n° 2.659, rei. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente" (STF, ADI 2.464-AP, Tribunal Pleno, Rei. Min. Ellen Gracie, 11-04-2007, v.u., DJe 25-05-2007).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.º 9.162, de Sorocaba, que institui desconto no Imposto Territorial Urbano a imóveis edificadas em loteamento ou empreendimentos imobiliários que tenham sido aprovados pelas repartições públicas municipais competentes, em áreas de várzeas de rios e córregos, sempre que, em razão de intempéries, essas edificações sejam inundadas. Suposto vício de iniciativa e ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes. Inocorrência. Norma que versa sobre direito tributário. Competência concorrente para deflagrar o processo legislativo, segundo jurisprudência do C. STF. Ausência de criação de despesas ao erário público. Precedentes diversos deste C. Órgão Especial. Ação julgada

improcedente, para declarar constitucional a norma municipal impugnada, cassada a liminar. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0276287- 06.2012.8.26.0000. Comarca: São Paulo Órgão Julgador: Órgão Especial. Requerente: Prefeito do Município de Sorocaba Requerido: Presidência da Câmara Municipal de Sorocaba

Assim, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, tanto o Vereador como o Prefeito, estão aptos para deflagrar o processo legislativo destinado à criação de uma lei tributária benéfica.

Das condutas vedadas no ano eleitoral

A propositura sob análise encontra-se em tramite nesta Casa de Leis no ano eleitoral e neste momento o ordenamento jurídico vigente abarca uma série de limitações ao gestor público.

Sob essa ótica, faz-se necessária à análise do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997, que dispõe sobre as condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

§ 10. **No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência** ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) (Destacou-se.)

José Jairo Gomes disserta sobre esse dispositivo:

A regra é a proibição da distribuição. Assim, **em ano eleitoral, a Administração Pública só pode distribuir gratuitamente bens, valores ou benefícios se ocorrer alguma das hipóteses legais especificadas, a saber: calamidade pública**, estado de emergência ou existência de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. As duas primeiras devem ser demonstradas. A última, pressupõe a existência de política pública específica, em execução desde o exercício anterior, ou seja, já antes do ano eleitoral. Quer-se evitar a manipulação dos eleitores pelo uso de programas oportunistas, que, apenas para atender circunstâncias políticas do momento, lançam mão do infortúnio alheio como tática deplorável para obtenção de sucesso nas urnas.

Para a configuração da hipótese inscrita no inciso IV, é preciso que o agente use "a distribuição gratuita de bens e valores" em prol de candidato. Não se exige que durante o período eleitoral o

programa social antes implantado seja abolido, ou tenha interrompida ou suspensa sua execução. O que se proíbe é tão-só o seu desvirtuamento, a sua colocação a serviço de candidatura, enfim, o seu uso promocional. [i]

No âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, os achados são genéricos, como consta abaixo:

Tribunal Superior Eleitoral - Ac. de 13.3.2014 no REspe nº 36045

Bens imóveis - Distribuição. Exceto em casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios, por parte da administração pública, no ano da eleição.

Tribunal Superior Eleitoral - Ac. de 15.2.2007 no AgRgREspe no 25.980

Ação de investigação judicial eleitoral. Realização de obra no período eleitoral. **Abuso do poder político e de autoridade (art. 73, VI, a, da Lei no 9.504/97). Não-comprovação.** Reexame. Impossibilidade. [...] – A vedação do art. 73, VI, a, da Lei no 9.504/97 compreende a transferência voluntária e efetiva dos recursos nos três meses que antecedem o pleito, ressalvado o cumprimento de obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e,

ainda, os casos de atendimento de situações de emergência e de calamidade pública. (Destacou-se.)

A situação especificamente em debate, qual seja a concessão de benefícios em ano eleitoral em face da calamidade provocada pela Covid-19, foi analisada pela advogada Bárbara S. A. Santana no artigo “A calamidade pública em decorrência da covid-19 e a vedação à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública em ano eleitoral” [ii], publicado no site jurídico Migalhas:

[...]

Já no que concerne às condutas vedadas em ano eleitoral, faz-se necessária a análise do art. 73, §10, da lei 9.504/97, assim redigido:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Como se depreende do texto legal, um dos casos em que a vedação à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública é excetuada consiste na hipótese de calamidade pública, o que se amolda, com perfeição, à conjuntura vivenciada atualmente, com a decretação de

calamidade pública pelo Congresso Nacional (decreto legislativo 6/20), replicada posteriormente por diversos estados e municípios (em Pernambuco, através do decreto 48.833).

Trata-se, a todas as luzes, de importante fôlego aos agentes políticos, que encontram amparo legal para instituir benefícios assistenciais nesse período de crise econômica e social, com vistas a auxiliar as pessoas em situação de vulnerabilidade, assomando-se o dever de proteção da coletividade e preservação da dignidade da pessoa humana.

Não se pode perder de vista, no entanto, que a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios deve adotar critérios objetivos que visem a garantir a impessoalidade, sob pena de o permissivo legal degenerar-se em favorecimento de candidato, partido ou coligação, incidindo-se na vedação encartada no art. 73, IV, da lei 9.504/972. Caso isso ocorra, o agente político incidirá em abuso de poder, estando sujeito às sanções de cassação de registro, de diploma e multa, bem como à inelegibilidade, nos termos do art. 1º, I, “j”, da LC 64/903.

Dessa forma, para que não haja desvio de finalidade, a distribuição deve ocorrer desvinculada de qualquer uso político-promocional, atentando-se à previsão de critérios objetivos para a identificação dos beneficiários (quantidade de pessoas a serem beneficiadas, renda familiar de referência para a obtenção do

benefício, condições pessoais ou familiares para a concessão, entre outros). Ademais, impõe-se a observância ao princípio da proporcionalidade, de modo que o valor do benefício não deve exceder ao estritamente necessário para o atendimento das necessidades básicas dos destinatários.

Advertir-se que as exceções contempladas no art. 73, §10 são alternativas, ou seja, caso esteja configurada a situação de calamidade pública, é despidendo que exista programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. É certo, contudo, que a exigência de autorização legislativa para a implementação de programas sociais não pode ser relevada, por força do princípio da legalidade.

Portanto, a conjuntura emergencial ora vivenciada exige uma atuação mais contundente do Estado através de medidas assistenciais, com vistas a garantir a dignidade dos que se encontram privados de meios para a subsistência. Paralelamente, por tratar-se de ano eleitoral, a cautela na implementação de programas sociais deve ser redobrada, a fim de evitar futuros problemas com a candidatura.

1 Medida Cautelar na ADI 6.357/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: 31.03.20.

2 Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público

3 Art. 1º São inelegíveis: I – para qualquer cargo: j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

O procurador do município de Porto Alegre e integrante da força-tarefa do município para o combate à Covid-19, Jhonny Prado, emitiu opinião sobre “Covid-19: benefícios fiscais devem ser concedidos mesmo em período eleitoral”, no site Conjur, cujo arremate se transcreve:

Assim, a adoção de medidas assistenciais e de amparo aos munícipes, como a distribuição de alimentos, cestas básicas, etc., bem como a previsão e estabelecimento de alguns benefícios tendentes a mitigar os prejuízos causados pela pandemia, **como a concessão de benefícios fiscais, podendo ser consubstanciada, por exemplo, pela prorrogação do prazo de pagamento de tributos; a postergação dos prazos para a entrega das obrigações acessórias; a concessão de moratória; a previsão**

de parcelamento dos impostos de sua competência e, até mesmo, a isenção de taxas e tarifas, entre outras medidas possíveis. Trata-se, na verdade, de meros exemplos, trazidos em abstrato, em que a atuação da Administração Pública restaria acobertada pela ressalva legal, desde que utilizados com razoabilidade e em respeito às formalidades legais exigidas para a respectiva instituição do benefício.

Vale ressaltar, por fim, que os benefícios concedidos devem guardar estrita relação com o enfrentamento e superação da crise, vedando-se toda e qualquer conduta que possa configurar desrespeito ao princípio da impessoalidade, previsto no artigo 37 da CF. Para tanto, é recomendável a fixação de critérios objetivos para a concessão dos benefícios, evitando-se, ao máximo, a atribuição de benefícios a grupos específicos, sem que haja discrimen razoável ou fundamentação relevante. **É recomendável, também, a adoção de instrumentos que assegurem a transparência das condutas adotadas, permitindo aos órgãos de controle eleitoral, a fiscalização definida no § 10 do artigo 73 da norma de regência.**

Diante do exposto, entendo, embasado na literalidade do texto legal, bem como na jurisprudência pacífica do Tribunal Superior Eleitoral, que as medidas adotadas visando ao afastamento da crise, sobretudo no atual cenário em que a situação de calamidade é mundialmente reconhecida, não só devem ser

permitidas, como revelam-se um poder-dever do gestor público diligente.

O momento é de flexibilização da burocracia administrativa, do apego à legalidade estrita, entendendo a relação circular existente entre o Direito e a realidade, de modo a permitir que os agentes políticos dos poderes das três esferas federativas consigam contornar a grave e inesperada situação. Tal condução deverá sempre ter como pano de fundo a Constituição Federal e sempre sob vigilância (necessária e moderada) dos controles internos, externos e popular. (Destacou-se.)

Dessa forma, entende-se possível a concessão dos benefícios na forma proposta em projeto de lei apresentado pelo Legislativo, haja vista a ausência de competência privativa do Poder Executivo para legislar sobre matéria tributária e o estado de emergência e de calamidade enfrentados em razão da Covid-19, independentemente do período eleitoral (desde que não seja demonstrado o viés político-partidário da medida).

Do impacto financeiro

Em que pese a constitucionalidade do projeto em questão no tocante aos aspectos abordados acima, necessário se fazer a **ressalva** quanto a necessidade de o projeto vir acompanhado da respectiva estimativa do impacto orçamentário.

Ora, conceder isenções ou até mesmo reduzir impostos devidos ao município, caracteriza uma renúncia de receita, ou seja, o

município deixará de arrecadar aquele valor e conseqüentemente haverá um abalo na receita.

Em contrapartida uma renúncia, deve o administrador municipal apresentar o impacto que tal atitude ocasionará no orçamento municipal.

Necessário, também, que os efeitos financeiros da norma sejam previstos no projeto de lei orçamentária do exercício em que os efeitos da norma entrarem em vigor, qual seja, 2021. Conseqüente possibilidade de que sejam inseridos no projeto da lei orçamentária anual de referido exercício os impactos e possíveis medidas compensatórias relativas à renúncia de receita concretizada por meio do benefício tributário em comento.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se manifestou quanto a necessidade de que os efeitos financeiros da norma sejam previstos no projeto de lei orçamentária do exercício em que os efeitos da norma entrarem em vigor, qual seja, 2021:

**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - ADI nº
2001841-69.2018.8.26.0000**

I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 2.482, do Município de Ribeirão Preto, que institui o programa IPTU verde em âmbito local e dá outras providências.

II. Violação ao artigo 113, do ADCT, da CF. Não ocorrência. Como exposto no artigo 106 da Emenda Constitucional nº95, de

15 de dezembro de 2016, que instituiu o "Novo Regime Fiscal", o âmbito da incidência de mencionado dispositivo se restringe ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, não se aplicando aos Municípios.

III. O diploma não aborda matéria orçamentária, dispondo sobre direito tributário.

Inaplicáveis às suas disposições ou ao projeto que o antecedeu, portanto, as exigências previstas no artigo 174, caput, e §6º, da CE. Precedentes do STF e deste Colegiado.

IV. Afastada, ainda, a suposta violação ao artigo 176, incisos I e II, da CE. **Lei Complementar Municipal que instituiu concessão de desconto tributário aos contribuintes do IPTU que atenderem às suas exigências somente a partir do exercício orçamentário de 2019.**

Consequente possibilidade de que sejam inseridos no projeto da lei orçamentária anual de referido exercício os impactos e possíveis medidas compensatórias relativas à renúncia de receita concretizada por meio do benefício tributário em comento. Doutrina.

V. Causa de pedir aberta na ação direta. Precedentes do STF. Verificação de vício de inconstitucionalidade no diploma combatido por fundamentos diversos daqueles apontados na inicial.

VI. Inconstitucionalidade dos artigos 5º; 8º, §§ 2º, 3º, 4º e 5º; 11; e 13, §3º, e da expressão "para a Secretaria Municipal do Meio Ambiente", por infringência aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, "a", e 144, da CE, e artigo 2º, da CF. Interferência do Poder Legislativo na organização da Administração Pública. Imposição de novas atribuições a órgãos e funcionários vinculados ao Poder Executivo. Patente violação ao princípio da separação dos Poderes. Ação julgada parcialmente procedente. (Destacou-se.)

Dessa forma, a propositura estará apta para tramitar se vier acompanhada do respectivo impacto-orçamentário e os efeitos financeiros da norma previstos no projeto de lei orçamentária do exercício em que os efeitos da norma entrarem em vigor, qual seja, 2021, demonstrando ainda que a renúncia foi considerada e não afetará as metas orçamentárias, ou que existem medidas de compensação do incentivo.

Conclusão

Feita as referidas considerações, o presente Projeto de Lei Complementar deve receber pareceres das Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Orçamento, Finanças, Contabilidade”. E, para ser aprovado, deverá receber votação em dois turnos de discussão (art. 241, §1º, “b” RI) com votação nominal em maioria absoluta (art. 54, §1º, I, RI).

É o parecer, s.m.j

São Roque, 5 de outubro de 2020

VIRGINIA COCCHI WINTER
ASSESSORA JURÍDICA