

Projeto de Lei de Vereador

Expediente 5382/2020.

Projeto de Lei 799/2020.

É da legitimidade do Vereador a apresentação de proposições, conforme art. 14, inciso III do Regimento Interno, em consonância com o art. 134 da Lei Orgânica Municipal.

Dentre as proposições arroladas no artigo 77 do Regimento Interno, consta no inciso II a edição de leis complementares, tal como a proposta no expediente em análise.

O projeto tem por objeto:

Fica vedada a cobrança de juros e multas no que se referem aos atrasos de pagamentos do débito integral ou de parcelas de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) referentes ao exercício de 2020.

Art. 1º Fica vedada a cobrança de juros e multa – previstos no parágrafo único do art. 194 da Lei 5.047, de 26 de dezembro de 2001 – no que se referem aos atrasos no pagamento de dívidas e/ou parcelas de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) referentes ao exercício de 2020.

Art. 2º A vedação prevista no artigo anterior se aplica exclusivamente para pagamentos realizados até 31 de janeiro de 2021.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor no data de sua publicação.

Vereador BRASIL OLIVEIRA

São Leopoldo, 01 de abril de 2020

PRELIMINARMENTE:

- Quanto à matéria:

O Vereador Proponente está legislando sobre matéria tributária, a saber o IPTU, que é imposto de competência municipal, conforme preconiza o artigo 30, inciso III, combinado com o artigo 156,

inciso I, ambos da Constituição Federal, e artigo 11, inciso II da Lei Orgânica Municipal.

- Quanto à iniciativa da Lei:

Quanto a iniciativa legislativa, reconheço a legitimidade parlamentar para dar início a projeto de lei em matéria tributária.

Refiro que o STF já pacificou o entendimento acerca do art. 61, caput, da CF, alertando para o fato de que a exceção prevista no inciso II, letra “b”, se aplicam única e exclusivamente aos “territórios” (que nem existem mais). Conosco a jurisprudência:

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 SUORTE À DECISÃO RECORRIDA RECURSO IMPROVIDO”. (RE-ED 732.685, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 27.5.2013)

E:

DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEIS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E

LEGISLATIVO. EVENTUAL REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO ALINHADO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a iniciativa de leis em matéria tributária é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. 2. A eventual repercussão que uma lei tributária possa ter no orçamento do ente federado não permite concluir que sua iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. A conclusão do Tribunal de origem não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 4. Inaplicável o art. 85, §11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 5. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC/2015.

RE 779844 AgR/SP - SÃO PAULO. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Portanto, o projeto não apresenta vício de origem.

- Quanto à forma:

Inicialmente destaco que, embora o Constituinte Originário não tenha exigido Lei Complementar para instituir e regulamentar o IPTU em âmbito municipal, tal como fez em relação ao ISS, conforme art. 156, § 3º, inc. III da CF, que determina o tratamento da matéria através de lei complementar, o fato é que o Legislador Municipal instituiu e regulamentou o IPTU através da Lei Municipal 5.047/2001, que institui o Código Tributário Municipal.

Nesse contexto, entendo que o projeto de lei em exame é o previsto no art. 141 da Lei Orgânica Municipal, isso porque não é dado alterar o código tributário através de processo legislativo ordinário.

Veja-se que o projeto altera, ao menos temporariamente, o artigo 194 do Código Tributário Municipal. Vejamos:

Art. 194 - Os valores dos débitos de natureza tributária, vencidos e exigíveis, inscritos ou não em dívida ativa, serão corrigidos monetariamente, considerando-se o índice de variação da UPM, calculado a partir do dia seguinte à data do vencimento da obrigação até o dia anterior ao do seu pagamento, sem prejuízo da incidência de multa e juros estabelecidos em lei.

Parágrafo Único - O pagamento dos tributos após o prazo fixado na forma da lei determina a incidência de multa à razão de 0,25% (vinte e cinco centésimos percentuais) por dia de atraso, até o máximo de 12% além da correção monetária e juros de 0,5% ao mês, desde que não haja previsão específica para o tributo em referência, quando serão utilizados os percentuais nela estabelecido. (Redação dada pela Lei nº 5676/2005)

Assim, após o exame de admissibilidade que será exercido pela CCJ, deverá, se for o caso, ser constituída Comissão Especial para normal prosseguimento do processo legislativo referente a lei complementar.

OFENSA A PRINCÍPIOS DA ORDEM TRIBUTÁRIA CONSTITUCIONAL:

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu corpo normativo, princípios gerais, os quais deverão orientar, como regra geral, a interpretação e a aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais. São exemplos os princípios da isonomia, da legalidade, impessoalidade, moralidade, dentre outros.

A Carta Magna também elenca, além dos princípios gerais, princípios chamados "setoriais", por aplicarem-se a matérias específicas, ou seja, apenas a certos ramos do direito, como são os princípios da anualidade, aplicável ao direito orçamentário, bem como do princípio da anterioridade, aplicável ao direito tributário.

O princípio da anualidade orçamentária está relacionado ao princípio do orçamento-programa, o qual cria para a

Administração a obrigação de planejar suas atividades e estabelecer metas e programas, em consonância com o objetivo do Poder Público de melhor organizar suas finanças e prestar seus serviços com maior efetividade, para atingir seu fim maior, que é realização do interesse público.

Não é possível vislumbrar estabilidade econômica sem um planejamento orçamentário, colocando lado a lado as possibilidades da Administração, tendo em vista a limitação de seus recursos, e, por outro lado, as necessidades cada vez maiores da sociedade.

O Estado tem uma função estabilizadora da economia, através da qual visa conferir estabilidade à moeda, controlar o nível de empregos, manter os preços estáveis, e o princípio da anualidade é apenas um dos instrumentos de que se vale o Estado para atingir sua meta, qual seja, o planejamento orçamentário.

Nesse sentido, propor proibição de cobrança de juros e multa ao contribuinte inadimplente, acaba por incrementar um sentimento de “não responsabilidade” no contribuinte, contrariando o pressuposto de solidariedade, interferindo negativamente no planejamento orçamentário municipal.

É bem verdade que nos últimos anos o próprio Poder Executivo tem proposto programas de recuperação de créditos tributários concedendo descontos de juros e multas, mas atente-se para o fato que tais descontos são sobre lançamentos tributários já realizados, e viabilizando ao Executivo a possibilidade de planejamento. Não é o caso do presente projeto, que parte de algo que ainda não aconteceu – inadimplência de IPTU nos meses de abril a dezembro/2020, inviabilizando qualquer planejamento e tão somente incentivando a inadimplência em momento em que está havendo um aumento do gasto público na prevenção e trato da saúde em época de covid – 19.

Nesse contexto o projeto se traduz em apologia a inadimplência (lembrando que não há qualquer distinção entre quem tem condições de pagar o imposto e o que não possuem tal condição), e também implica na ruptura do planejamento orçamentário, razão pela qual o entendo inconstitucional.

- Da ofensa às normas infraconstitucionais:

Refiro-me inicialmente ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O projeto prevê a não incidência de juros e multa sobre o IPTU não pago no exercício de 2020, cujo pagamento venha a ser efetivado nos exercícios de 2020 e 2021 – inteligência dos artigos 1º e 2º do projeto.

É necessário considerar que na ocorrência de atraso, incidem sobre o imposto lançado, juros, multa e correção monetária na forma estabelecida no código tributário municipal. Assim, é importante ter presente que Vencido o tributo, os encargos originados da inadimplência agregam-se inevitavelmente àquele, não podendo ser desmembrados para fins de cobrança ou dispensa de pagamento. Aplica-se o princípio geral do direito de que o acessório segue a sorte do principal.

Nesse contexto, resta evidente que no projeto o Vereador acaba por propor verdadeira renúncia de receita tributária acessória – é o que na prática se vislumbra com a vedação proposta no projeto em análise.

Com efeito, os projetos de lei que estabeleçam concessão ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita por meio de remissão ou isenção de caráter não geral, seja, de iniciativa do executivo ou do legislativo, devem atender ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), que assim dispõe:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstraçãõ pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e deque não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensaçãõ, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevaçãõ de alíquotas, ampliaçãõ da base de cálculo, majoraçãõ ou criaçãõ de tributo ou contribuiçãõ.

§ 1º - A renúncia compreende anistia, remissãõ, subsídio, crédito presumido, concessãõ de isençãõ em caráter não geral, alteraçãõ de alíquota ou modificaçãõ de base de cálculo que implique reduçãõ discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º - Se o ato de concessãõ ou ampliaçãõ do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condiçãõ contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º - O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituiçãõ, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrançãõ."

Ao projeto nada foi anexado a respeito, de modo que até o momento não se verifica o atendimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O IPTU e o ISS são impostos que possuem previsãõ orçamentária, e portanto a reduçãõ por desconto implica em renúncia de receita, e portanto requerem o estudo do impacto orçamentário, e a apresentaçãõ de medidas compensatórias.

Aliás, a própria Lei Orgânica Municipal, no artigo 11. Inciso II, refere que ao instituir e arrecadar impostos, não poderá prejudicar balancetes.

O administrador público deve ser diligente na arrecadação e no gerenciamento da receita pública, sob pena de responder à sanções pessoais, além de privar o município de recursos financeiros enviados pelos Estados e União.

Veja-se o que dispõe a LRF a respeito:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

§ único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no "caput", no que se refere aos impostos.

O dispositivo legal citado está em perfeita sintonia com o princípio da indisponibilidade, pela administração, dos bens e interesses públicos, integrante do regime jurídico-administrativo. Magistral é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello a respeito:

A indisponibilidade dos interesse públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer se seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que também é um dever – na estrita conformidade do que predispuer a "intentio legis".

Nesse sentido, o projeto propõe um benefício não geral, ou seja, apenas aos inadimplentes, o que atrai a incidência do art. 14 da LRF, requisito não atendido pelo Vereador Proponente, o que implica em vício material do projeto.

Nesse contexto, o projeto merece trânsito legislativo junto à comissão de constituição e justiça, contudo o projeto apresenta vícios por ofensa à Constituição e à legislação infraconstitucional.

Caso o entendimento dos Senhores Vereadores seja outro, o projeto siga marcha legislativa normal, devendo ser constituída comissão especial isso porque o processo legislativo deve ser mais dificultoso por produzir alteração em código municipal.

É como opino.

São Leopoldo, 03 de abril de 2020.

Jefferson Oliveira Soares,

Consultor Jurídico.