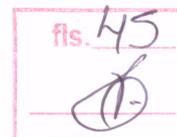


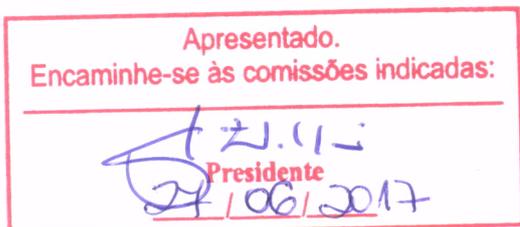
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

CÂMARA M. JUNDIAÍ (DL) 23/Jun/2017 14:54 078057



Ofício GP.L nº 131/2017

Processo nº 14.960-1/2017



Jundiaí, 21 de junho de 2017.

Excelentíssimo Senhor Presidente;

Senhores Vereadores:

Cumpr-se comunicar a V. Ex^a. e aos Nobres Vereadores que, com fundamento nos artigos 72, inciso VII e 53, da Lei Orgânica do Município, estamos apondo **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei Complementar nº 966, aprovado por essa E. Edilidade em Sessão Ordinária realizada no dia 30 de maio de 2017, por considerá-lo ilegal e inconstitucional, consoante as razões a seguir aduzidas.

A presente propositura pretende estender a isenção, a título de IPTU, aos aposentados ou pensionistas que recebam até 03 (três) salários mínimos e que residam em imóvel de até 180m² (isenção de 100%) ou superior a 180m² (50%), conforme nova redação proposta ao inciso VIII do art. 133 da Lei Complementar nº 460, de 22 de outubro de 2008, intitulado de Código Tributário Municipal.

Em proêmio, nunca é demais lembrar que competência, nas lições do nobre **autor José Afonso da Silva**, “consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, **mediante especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo**”¹ (grifa-se).

Com isso em mente, nota-se que o assunto veiculado por intermédio do projeto de lei em testilha está inserido na **seara do direito tributário e de financeiro**, de maneira a incidir **a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, estampada no inciso I do art. 24 da Constituição Federal**:

¹ *In Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19^a ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 498.



Ofício GP.L nº 131/2017 - Processo nº 14.960-1/2017 – PLC 966 – fls. 2)

“Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - **direito tributário, financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico;” – Grifa-se.

Ao mesmo tempo, no entanto, os **arts. 1º e 18 da Magna Carta** instituíram o **princípio federativo**, que pode ser definido:

“O Princípio Federativo *define* a forma de Estado. Federação é a própria forma de Estado que se constitui a partir de uma *união indissolúvel de organizações políticas autônomas*, instituída por uma Constituição rígida (a Constituição Federal), com o fim de criar um novo Estado (o Estado Federal)”². – Grifa-se.

Como se denota, está intrínseco ao conceito do princípio federativo a **autonomia das organizações políticas** que são os Estados, Territórios, Distrito Federal e Município que, somados, compõem a República Federativa do Brasil.

Dentro da indigitada autonomia, estão incluídas **quatro características: autonomia política** (capacidades de auto-organização e de autogoverno); **autonomia normativa** (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência); **autonomia administrativa** (administração própria e organização dos serviços locais) e **autonomia financeira** (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração)³.

Nesse diapasão, **entende-se que a competência do Município (autonomia financeira) para dispor a respeito da matéria inserida no projeto de lei em análise está em consonância com a Constituição Federal e balizada doutrina, além**

² CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *In Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 536.

³ SILVA, José Afonso da. *In Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 641.



Ofício GP.L nº 131/2017 - Processo nº 14.960-1/2017 – PLC 966 – fls. 3)

de adentrar no âmbito do interesse local, nos moldes do inciso I do art. 30 da Lei Maior.

No que tange à iniciativa, é cediço que há matérias adstritas à iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, na forma do art. 46 da Lei Orgânica, cuja repetição é obrigatória a partir do texto do §1º do art. 61 da Constituição Federal em decorrência da aplicação do princípio da simetria.

Nesse passo, percebe-se que a extensão da isenção de IPTU a aposentados ou pensionistas que recebem até 03 (três) salários mínimos e que residam em imóvel de até 180m² (isenção de 100%) ou superior a 180m² (50%) **atinge diretamente o orçamento municipal.**

Sendo assim, **poder-se-ia ventilar eventual afronta à alínea “b” do inciso II do §1º do art. 61 da Constituição Federal e ao inciso IV do art. 46 da Lei Orgânica**, abaixo transcritos *in verbis*:

Constituição Federal:

“Art. 61. (...)”

§ 1º **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, **matéria tributária e orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (...)” – Grifa-se.

Lei Orgânica:

“Art. 46. **Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:**

(...)

IV - organização administrativa, **matéria orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração; (...)” – Grifa-se.

Entretanto, **o Colendo Supremo Tribunal Federal -**



Ofício GP.L nº 131/2017 - Processo nº 14.960-1/2017 – PLC 966 – fls. 4)

STF possui entendimento contrário sedimentado:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO, CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. **INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL.** RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÊM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS.

1. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves.

2. **A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573- AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007).**

3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte.



Ofício GP.L nº 131/2017 - Processo nº 14.960-1/2017 – PLC 966 – fls. 5)

4. Agravo regimental a que se nega provimento.”⁴ – Grifa-se.

Desta feita, a oposição de veto com base no argumento de afronta aos dispositivos constitucional e legal supracolacionados estaria fadado ao insucesso.

Contudo, tendo em vista que compete tão somente ao C. STF analisar as demandas judiciais à luz do texto constitucional, por óbvio **não foi enfrentada a questão atinente ao cumprimento do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal.**

litteris:

Assim determina o citado dispositivo legal, *ipsis*

“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:** (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

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

II - **estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput,** por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º **A renúncia compreende** anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, **concessão de isenção em caráter não geral,** alteração de alíquota ou

⁴ Ag.Reg no Agravo de Instrumento nº 809.719/MG – Primeira Turma – Min. Rel. Luiz Fux – D.J. 09.04.13.



Ofício GP.L nº 131/2017 - Processo nº 14.960-1/2017 – PLC 966 – fls. 6)

modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.” – Grifa-se.

Por conseguinte, **é medida indispensável que o projeto de lei ora analisado contivesse** estimativa de impacto orçamentário-financeiro (do ano do seu início e dos dois seguintes) e demonstração da compatibilidade com a LDO por meio de demonstração de que a extensão da isenção não afeta as metas de resultados fiscais previstas em lei ou de medidas de compensação.

Todavia, tais medidas não foram adotadas pela nobre Câmara de Vereadores.

Além disso, considerando a competente manifestação técnica da **Unidade de Gestão de Governo e Finanças - UGGF** às fls. 03/05 dos autos do Processo Administrativo nº 14.960-1/2017, **constata-se que é impossível se mensurar o impacto orçamentário gerado pela extensão da isenção do IPTU.**

Isso porque não existe um banco de dados que atrele a medidas dos imóveis no Município com a faixa de renda do proprietário.

E, para piorar, **a extensão proposta pelo Legislativo pode isentar 86,5% (oitenta e seis e cinco décimo por cento) de todos os imóveis construídos cadastrados.**

Nesse diapasão, **a renúncia de receita poderá gerar um colapso no orçamento municipal e, conseqüentemente, nos serviços públicos prestados, mormente nas áreas da saúde, educação e assistência social.**

Essa situação ainda é agravada pelo atual cenário político e econômico do País.



Ofício GP.L nº 131/2017 - Processo nº 14.960-1/2017 – PLC 966 – fls. 7)

Caso seja levado a cabo o projeto de lei em deslinde, se não bastasse a violação ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **infringir-se-á o princípio da responsabilidade fiscal:**

“O objetivo primeiro da lei é fixar a responsabilidade fiscal como um dos princípios da gestão pública. Não se destina apenas à fixação de agente responsável. É muito mais que isto. É redefinir a cultura da atividade pública do País. É não apenas dar contorno jurídico ao comportamento político. É uma verdadeira evolução conceitual, de forma a que o agente público saiba que exerce, não apenas um mandato ou uma função, mas que é integrante de uma ordem completa de preservação dos valores sociais.”⁵

Este princípio é oriundo da exegese das normas constitucionais afetas às finanças públicas e do teor do §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso pois, o Poder Legislativo, cuja função constitucional abarca a fiscalização das contas municipais por força do art. 70 da Magna Carta, aprova projeto de lei complementar **sem respeitar as normas de finanças públicas, ex vi §1º do art. 1º e art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Coloca-se a lume que os nobres Vereadores estavam cientes da necessidade de se cumprir o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que há apontamento feito no parecer da ilustre Consultoria Jurídica da Câmara.

Portanto, a criação de despesa pública sem a devida estimativa do impacto financeiro e a demonstração da disponibilidade de recursos para atender

⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *In Curso de Direito Financeiro*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 514.



Ofício GP.L nº 131/2017 - Processo nº 14.960-1/2017 – PLC 966 – fls. 8)

aos novos encargos desrespeita também as exigências do artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo e dos artigos 49 e 50 da Lei Orgânica Municipal.

Se não bastasse o *quantum* apresentado até o momento, acrescenta-se que a extensão da faixa de isenção (atualmente até imóveis de 120m²) para todos os imóveis com construção ferre o princípio da igualdade.

Esclarece, neste ponto, que a alteração proposta atingirá todos os imóveis construídos porquanto aqueles com até 180m² de construção poderão ser agraciados com a isenção de 100% de IPTU ao passo que aqueles com área superior a 180m² a isenção poderá ser de 50%.

No que concerne ao princípio da igualdade/isonomia, entende-se que:

“O princípio da igualdade significa um dos fundamentos da tributação, estabelecendo a Constituição ser proibido aos Poderes Públicos “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direito” (art. 150, II). Entrelaça-se com os princípios da capacidade contributiva e da vedação de confisco (arts. 145, §1º, e 150, IV, da Constituição). A lei deve reger com iguais disposições os mesmos ônus e as mesmas vantagens – situações idênticas – e, reciprocamente, distinguir, na repartição de encargos e benefícios as situações que sejam entre si distintas, de sorte a aquinhoá-las ou gravá-las em proporção às suas diversidades. Os conceitos de igualdade e desigualdade são relativos, impõem a confrontação e o contraste entre duas ou várias situações, pelo que onde uma só existe não é possível



Ofício GP.L nº 131/2017 - Processo nº 14.960-1/2017 – PLC 966 – fls. 9)

indagar de tratamento igual ou discriminatório.”⁶ – Grifa-se.

Nessa toada, é inconteste que toda norma tributária, em especial as normas que concedem isenção, deve **ponderar a respeito da relação benesse concedida versus pessoas atingidas.**

Durante esse processo de ponderação, **questiona-se a razão pela qual o legislador ordinário entendeu por bem estender a isenção de IPTU a todos que recebem, a título de aposentadoria ou pensão, até 03 (três) salários mínimos, independentemente do tamanho do imóvel.**

Esse questionamento é crucial uma vez que, sob o enfoque do homem médio, fica prejudicada a análise (justificativa) acerca da correlação (mérito do projeto de lei) entre um aposentado ou pensionista que recebe até 03 (três) salários mínimos e a sua capacidade financeira de adquirir um imóvel de 180m² ou mais.

Afinal, a despeito de não ter conhecimento de pesquisa sobre o assunto, é **ululante que uma pessoa que possua imóvel de 180m² ou mais não pode ter apenas como fonte de renda o recebimento de até 03 (três) salários mínimos.**

Portanto, **a nova redação que se pretende dar ao Código Tributário Municipal, além de não respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal, carece de justificativa capaz de atestar a sua constitucionalidade (sob o enfoque do princípio da isonomia).**

E mais, conforme muito bem apontado pelo conceituado autor José Eduardo de Melo, a análise do cumprimento do princípio da isonomia perpassa pela perquirição do **princípio da capacidade contributiva.**

Sendo assim, **a ampliação da isenção de 100% de IPTU àqueles que possuem imóveis entre 120m² e 180m² (atualmente há isenção apenas até**

⁶ MELO, José Eduardo Soares de. *In Curso de Direito Tributário*. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 29.



Ofício GP.L nº 131/2017 - Processo nº 14.960-1/2017 – PLC 966 – fls. 10)

120m²) e de 50% àqueles que possuem imóveis com construção acima de 180m² fere visceralmente o princípio da capacidade contributiva, pois ser proprietário de um imóvel com essa dimensão exige capacidade contributiva suficiente para adimplir todos os tributos inerentes dessa relação jurídica.

A fim de por uma pá de cal neste assunto, transcreve-se trecho de julgado proferido pelo Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região, cujo relator foi Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“A isenção, como causa de exclusão do crédito tributário (CTN, art. 175, I), é, por sua própria natureza, fator de desigualação e discriminação entre pessoas, coisas e situações. Nem por isso, entretanto, as isenções são inconstitucionais. Inconstitucionalidade haverá se, em determinada situação, ficar demonstrado que a desigualdade criada não teve em mira o interesse público ou a conveniência pública na aplicação da regra da capacidade contributiva ou no incentivo de determinada atividade de interesse do Estado. Recurso improvido”⁷. – Grifa-se.

Destarte, não resta configurado o interesse público nem a conveniência pública na aplicação da regra da capacidade contributiva na pretensa extensão da isenção àqueles que possuam imóvel com construção acima de 120m².

Assim procedendo, o legislador feriu, também, explicitamente, o **artigo 111 da Constituição Estadual**, a saber:

Art. 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes do Estado, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.

⁷ TRF 4ª Região – EDAMS nº 93.04.16949-6/RS – 2ª Turma – Rel. Teori Albino Zavascki – D.J. 17.11.94.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ - SP

fls. 55

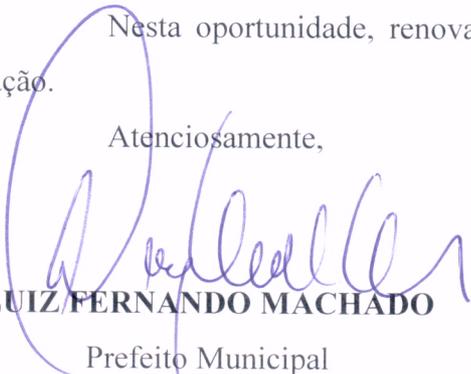
Ofício GP.L nº 131/2017 - Processo nº 14.960-1/2017 – PLC 966 – fls. 11)

Por derradeiro, evidencia-se que nem a sanção do Prefeito supre os mencionados vícios. A iniciativa não está à disposição do seu titular para que ele a delegue a quem lhe aprouver, mas, sim, é uma obrigação funcional do agente político.

Pelo exposto, estamos convictos de que os Nobres Edis não hesitarão em acatar as razões de **VETO TOTAL** aqui aduzidas, visto que o presente projeto não tem o condão de transformar-se, totalmente, em lei.

Nesta oportunidade, renovamos nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,


LUIZ FERNANDO MACHADO

Prefeito Municipal

Ao

Exmo. Sr.

Vereador GUSTAVO MARTINELLI

Presidente da Câmara Municipal

NESTA