COMISSÃO DE COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO
VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI Nº 544/2017
MENSAGEM Nº MENSAGEM Nº 25/17

AUTOR: EXECUTIVO MUNICIPAL.
EMENTA: Aprova os Valores Unitários Padrão – VUP de terrenos e de construções, altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006, e dá outras providências.

Relatório

Em 13/11/2017, foi protocolado nessa Câmara de Vereadores o Projeto de Lei 544/2017, de autoria do Poder Executivo, que aprova os Valores Unitários Padrão – VUP de terrenos e de construções, altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006, e dá outras providências.

No dia 17/11/2017, conforme espelho de movimentação do SEAPLEG, o PL nº 544/2017 recebeu o relatório do Setor de Análise e Pesquisa, tramitou para a Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, tendo como Relator o vereador Paulo Magalhães, que se manifestou pela constitucionalidade e aprovação do projeto, e, no mesmo dia, veio à análise desta Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização.

Afirma o Prefeito na Mensagem nº 25 que ao avaliar a realidade atual do mercado imobiliário de Salvador frente aos Valores Unitários Padrão-VUP previstos na Lei nº 8.473/2013, a Secretaria Municipal da Fazenda "concluiu pela manutenção dos valores anteriormente apurados, atualizados apenas monetariamente, exceto em logradouros no Bairro da Paz e Cassange, que tiveram os valores reduzidos." O Projeto de Lei ora analisado fixa, ainda, os VUPs referentes aos logradouros que surgiram após a publicação da Lei nº 8.473/2013.

O Projeto de Lei estabelece também condições para o pagamento espontâneo do Imposto Sobre a Transmissão Inter-Vivos de Bens Imóveis (ITIV) para adquirente de imóveis que ainda não obtiveram a emissão de Alvará de Habite-se, possibilitando o pagamento ao contribuinte que tenha interesse em antecipar a quitação do imposto, extinguindo, dessa forma, o crédito tributário.

Por fim, em seu art. 2º, altera o Código Tributário e de Rendas do Município quanto ao lançamento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS devido pelo profissional autônomo- modificando o sistema atual de lançamento do imposto, que deixa de ser de "ofício" e passa a ser por "declaração" anual do profissional autônomo.

Esse é o breve relatório. Passo a opinar.

No segundo semestre de 2013, o Prefeito do Município de Salvador promoveu um pacote de medidas fiscais, a fim de alterar a legislação tributária vigente, sem qualquer participação e discussão com a coletividade. Foram enviados projetos de leis tributárias diversos, que tramitaram em regime de urgência, alguns aprovados na calada da noite, com parecer das comissões dados em sessão.

Destacamos nesse parecer algumas informações acerca da Lei Municipal 8473/2013, que será alterada pelo Projeto de Lei que analisamos aqui. Essa Lei traz os Valores Unitários Padrão (VUP) de terreno e de construção para efeito de apuração do valor venal dos imóveis e lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU. Veremos que a majoração experimentada pelo IPTU em Salvador, a partir dessa Lei ofendeu uma série de princípios tributários, conformando sua irretratável ilegalidade.

Segundo afirma Luís Roberto Barroso (1997) "o princípio da razoabilidade é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça".

Como já assentado pelo Supremo Tribunal Federal,

> *"todos os atos emanados do Poder Público estão necessariamente sujeitos, para efeito de sua validade material, à indeclinável observância de padrões mínimos de razoabilidade. As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do 'substantive due processo of law' (...) A exigência de razoabilidade qualifica-se como parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. A exigência de razoabilidade que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais"* (ADI nº 2667/MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12/03/2004).

O aumento dos Valores Unitários Padrão e, consequentemente, do IPTU previsto pela Lei Municipal nº 8.473, compreendeu naquele ano de 2013, em síntese, os seguintes percentuais:

- *35% para imóveis residenciais;*
- *35%, 50%, 200%, 300% e 400% para imóveis não residenciais;*
- *50%, 200% e 300% e sem limites, para terrenos não edificados.*

Ora, o Índice Geral de Preços ao Consumidor - IPCA, apurado pelo IBGE, e que é o índice oficial para se aferir a inflação no país, registrou uma alta nos preços de 5,91% para o ano de 2013[1]. À primeira face, portanto, o aumento mínimo de 35%, mais de seis vezes a inflação do ano anterior, feriu de morte o princípio da proporcionalidade.

Além da inflação, a renda média per capita em Salvador, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, é de apenas R$ 973,00[2]. A taxa de desemprego para a cidade é de 16,9%[3]. Isto reforça a condição de Salvador como uma cidade pobre, não apenas do ponto de vista da arrecadação, mas, e especialmente, pela pobreza das famílias na cidade.

Um dos argumentos utilizados pela Prefeitura para justificar o aumento do Imposto em 2013 seria a não correção da planta genérica do IPTU desde 1994. Entretanto, o valor do tributo não permaneceu congelado, experimentando majorações, conforme listagem abaixo:

- 6,36%- implantado pelo Decreto n. 16.271, de 26 de dezembro de 2005 - vigência para 2006;
- 3,41% - implantado pelo Decreto n. 17.111, de 28 de dezembro de 2006 - vigência para 2007;
- 4,14% - implantado pelo Decreto n.18.115, de 28 de dezembro de 2007 - vigência para 2008;
- 6,26%- implantado pelo Decreto n. 19.223, de 29 de dezembro de 2008 - vigência para 2009;
- 4,07% - implantado pelo Decreto n. 20.517, de 29 de dezembro de 2009 - vigência para 2010;

[1] http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/01/inflacao-oficial-fecha-2013-em-591-diz-ibge.html
[2] http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/materias/1521912-salvador-tem-alta-do-idh-mas-e-so-a-16a-capital-no-ranking
[3] http://www.dieese.org.br/analiseped/2013/201312pedssa.pdf

- 5,03% - implantado pelo Decreto n. 21.505, de 21 de dezembro de 2010 - vigência para 2011;
- 7,12% - implantado pelo Decreto n. 22.506, de 22 de dezembro de 2011 - vigência para 2012;
- 5,56% - implantado pelo Decreto n. 23.496, de 21 de novembro de 2012 - vigência para 2013;
- 5,70% implantado pelo Decreto n. 24.712, de 27 de dezembro de 2013 - vigência para 2014.

Tal situação implicou em um reajustamento acumulado do IPTU em Salvador, entre 2006 e 2014, em 62,89% (sessenta e dois e oitenta e nove décimos por cento). Esse valor, por óbvio, deveria ser considerado para efeito de recomposição dos VUPs dos logradouros locais.

Diante das informações apontadas, o aumento trazido pela Lei Municipal nº 8.473/2013 não foi condizente com a condição econômica dos cidadãos de Salvador, podendo-se afirmar que em seu aumento houve violação do princípio da proporcionalidade e razoabilidade tributária:

> TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em

diplomas normativos editados pelo Estado. (STF, ADI-MC-QO 2551 / MG, Relator Ministro Celso Mello, 2003)

O aumento abrupto do IPTU somado à realidade econômica da população da cidade de Salvador, feriu o princípio tributário da capacidade contributiva. Fixado no ideal de justiça fiscal, este principio guarda estreita relação com o principio da isonomia tributária, consagrado no art. 145, §1º da CF/ 88, *in verbis*:

> **§ 1º** - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar,, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

A cobrança tributária deve ser razoável e observar a capacidade contributiva do sujeito passivo, sob pena de violar a vedação ao confisco fixada pelo art. 150, IV, da carta magma, subscrito:

> **Art. 150** - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
> [...]
> **IV** - utilizar tributo com efeito de confisco;

Ora, sobre o percentual de desempregados, que alcança em períodos de pico 20% da força de trabalho da cidade, com renda per capita menor que R$ 1.000,00, e com a inflação de 2013 alcançando 5,9%, o aumento trazido pela Lei Municipal nº 8.473/2013 significou o confisco dos bens dos contribuintes, gerando um caos enorme na cidade e nos setores produtivos. Resultado disso foram centenas de ações individuais e duas ações diretas de inconstitucionalidade em tramitação no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

Ressaltamos que a violação dos princípios da capacidade contributiva e de vedação do confisco foram uns dos argumentos para a inconstitucionalidade já declarada do IPTU de Salvador. Esperava-se do Prefeito, agora em 2017, ainda que tardiamente, uma justiça e reparação fiscal dos danos perpetrados em 2013 contra os contribuintes, mas, não foi isso que aconteceu: os VUPs não foram reduzidos e a manutenção dos valores apurados de acordo com a Lei 8473/2013 "apenas atualizando-os monetariamente" já se perfaz injusta diante da abusividade imposta pela mencionada Lei em 2013.

Por amostragem, fizemos uma comparação dos VUPs atuais, Lei 8473/2013, e os previstos no Projeto de Lei ora analisado:

PROJETO DE LEI Nº 544/17- ANEXO I-VUPS/M2

12|Rua Afonso Celso	1.660,10
17|Baixa dos Sapateiros	791,57
3091|Vila Jerônimo	405,74
3211|Rua do Marotinho	346,04
2468|Travessa do Carmo	261,91

TABELA ANTERIOR- LEI 8473-2013- ANEXO I- VUPS/M2

12|Rua Afonso Celso	1.297,99
17|Baixa dos Sapateiros	618,91
3091|Vila Jerônimo	317,14
3211|Rua do Marotinho	270,56
2468|Travessa do Carmo	230,31

Assim é que a propagada redução do VUP revela-se como mais uma fraude contra a população soteropolitana.

DAS MUDANÇAS NA TRIBUTAÇÃO DO ISS

O Projeto de Lei 544/2017, a pretexto de simplificar a forma de cadastramento dos profissionais autônomos, traz mudanças no cadastramento dos profissionais autônomos, que passa a ser por meio eletrônico, bem como o pagamento do imposto, que será mediante Documento de Arrecadação Municipal. O lançamento do ISS dos autônomos deixará de ser "de ofício" e passará a ser por "declaração", com base nas informações anuais do profissional que exerce atividade econômica.

O artigo 4º do projeto de Lei 544/2017 altera os Códigos 16.1, 16.2 e 16.3 do Anexo III – Tabela de Receita nº II – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS da Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006, dispondo que os mesmos passam a vigorar com os indicativos e valores incertos na tabela abaixo. Oportunamente, anexamos, ainda, a tabela vigente da Lei 7186/2006. Seguem:

ALTERAÇÕES PROPOSTAS NO PL 544/2017

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÕES	ALÍQUOTA	
		% S/ O PREÇO DO SERVIÇO	BASE DE CÁLCULO
16.0	**Serviços prestados por pessoa física:**		
16.1	Profissional liberal, por ano.....	5	R$ 18.559,80
16.2	De nível não superior, por ano.....	5	R$ 5.007,24
16.3	Artesão, artífice e artista	ISENTO	ISENTO

ITENS NA TABELA VIGENTE

		Percentual	Base de Cálculo
16.1	Profissional liberal, por mês	5	984,14
16.2	De nível superior, por mês	5	265,52
16.3	Artesão, artífice e artista	ISENTO	ISENTO

Depreende-se da comparação das Tabelas acima que o Projeto de Lei 544/2017 alterou as bases de cálculos para os serviços prestados por pessoa física sob os códigos 16.1 e 16.2, passando essa, respectivamente, de R$ 984,14 para R$ 18.559,80 e de R$ 265,52 para R$ 5.007,24.

As profundas mudanças quanto ao lançamento do ISS, prontas e preconcebidas no Projeto de Lei em epígrafe, não foram objeto de consulta e debate com a população em geral e, sobretudo, com as associações profissionais. A ausência de audiências públicas e participação popular prejudica o dimensionamento das alterações propostas e distancia o resultado da justiça fiscal, além de prejudicar a análise dessa Vereadora sobre o interesse público.

DO DESCUMPRIMENTO DO PDDU 2016

À Luz do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Lei nº 9069/2017, temos ainda que o Conselho Municipal de Salvador (art. 354) segue ignorado e inoperante quanto aos projetos previstos pelo Executivo, sendo negligenciado o seu caráter consultivo na promoção a participação organizada da sociedade no processo de planejamento do Município e na formulação de suas políticas de desenvolvimento. O Conselho Municipal tem a prerrogativa de manifestar parecer sobre todas as políticas específicas e setoriais na área do desenvolvimento urbano, particularmente as de planejamento do uso do solo, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana. O artigo 355 reforça tal

entendimento ao determinar que o Conselho Municipal de Salvador apreciará as matérias relativas ao planejamento e gestão do uso do solo, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, bem como nas demais matérias que afetam o desenvolvimento urbano, competindo-lhe acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano.

O PDDU traz, também, diretrizes para a Legislação Tributária e de Rendas em seu artigo 391, dispondo que os instrumentos tributários municipais serão utilizados com função fiscal e extrafiscal, adequando-se o Código Tributário e de Rendas à redução das desigualdades e distorções verificadas na valoração dos imóveis urbanos para efeito de cobrança de IPTU. Nesse sentido, não há prudência do Executivo Municipal no cumprimento dessa diretriz, na medida que desde 2013 a gestão fiscal tem sido fatiada por inúmeros projetos de lei, alguns já considerados inconstitucionais, confiscatórios e violadores da capacidade contributiva do cidadão soteropolitano.

ALTERAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA PREVISTA DE FORÇA INCIPIENTE NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

O parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição Federal estabelece que a LDO deverá dispor sobre as **alterações na legislação tributária**. Quando a Constituição fala que "a LDO irá dispor sobre as alterações na legislação tributária", ela determina que essa disposição tenha um escopo mínimo (consubstanciadas em projetos de lei em trâmite, alterações recentes em alíquotas dos impostos parafiscais, isenções, anistias, remissões, programas de incentivo fiscal e etc.) e não apenas uma simples menção, superficial, que é como está posto nos artigos 41 e seguintes da LDO aprovada nesse ano em Salvador.

Dito isso, concluímos:

que o Projeto de Lei nº 544/2017 não demonstra o interesse público e a gestão tributária justa e responsável da Cidade, por isso, VOTO PELA SUA REPROVAÇÃO, bem como de eventuais emendas propostas.

É o parecer.

02 de dezembro de 2017.
Marta Rodrigues
Vereadora do Partido dos Trabalhadores-PT
Membra da Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização