PROJETO DE LEI Nº 273/2018

Voto em Separado ao Parecer apresentado pelo Vereador-relator Paulo Magalhães Júnior ao PL nº 273/2018, de iniciativa do Poder Executivo, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final.

1. Relatório

Trata-se do Projeto de Lei nº 273/2018, de autoria do Poder Executivo, que "altera e acrescenta dispositivo da Lei nº 7.186/2006, Código Tributário e de Renda do Município do Salvador, na forma que indica e dá outras providências".

Segundo a justificativa, a proposição visa "com art. 1º evitar a tributação mais elevada pela atividade de maior valor quando se trata de serviço de casa lotérica; com art.2º delegar poderes ao Secretário da Fazenda para efetivar extinção de crédito tributário para garantir maior celeridade processual e abreviar o rito e possibilitar isenção de IPTU em relação ao imóvel do Município do Salvador objeto de concessão pública para exploração de atividade econômica nos limites da concessão e do interesse público; finalmente no art.3º atualiza a lista de Serviços do Código Tributário do Município do Salvador observadas as disposições da Lei Complementar 116/2003."

Recebida a proposição, o Setor de Análise e Pesquisa emitiu relatório indicativo da base legal e regimental da proposição (artigos 46 e 51 da Lei Orgânica do Município e artigos 172 e 175 da Resolução nº 910/91 – Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador).

Além disso, anexou cópias da legislação citada no projeto para instrumentalizar o trabalho de análise.

Encaminhada, a proposição, para a Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, o ilustre Vereador Paulo Magalhães Júnior foi designado relator. Ao tomar conhecimento do voto, solicitei vistas em 05.11.17, com fundamento no art. 83 da Resolução nº 910/91.

É o relatório.

2. Análise

Ao exame de admissibilidade do projeto de lei em análise, de autoria do Poder Executivo, que "altera e acrescenta dispositivo da Lei nº 7.186/2006, Código Tributário e de Renda do Município do Salvador, na forma que indica e dá outras providências", constatou-se a existência de sérios vícios que impedem a tramitação regular da proposição, se o Poder Executivo não apresentar projeto de lei substitutivo.

Antes de abordar especificamente cada vício, importante salientar que o prefeito, na véspera do final do ano de 2018, envia mais um projeto de lei alterando o Código Tributário Municipal com finalidade de promover novas alterações na política fiscal do Município que foi elaborada em 2013, sem qualquer discussão com os diversos segmentos da cadeia produtiva da cidade, alicerçada em inconstitucionalidade, ilegalidade e injustiças tributárias.

De 2013 para cá, nesses cinco anos, o Poder Executivo já aprovou mais de 10 (dez) leis alterando o Código Tributário, inclusive algumas leis direcionadas para corrigir as distorções e ilegalidade da política fiscal iniciada com as referidas leis acima mencionadas. Salvador se transformou num verdadeiro laboratório para essa atual gestão que, autoritariamente, não consegue estabelecer um planejamento fiscal para o desenvolvimento socioeconômico de uma das capitais mais pobres do Brasil.

Necessário se faz que sociedade exija da atual Administração Pública uma ampla discussão acerca da política fiscal vigente de forma a viabilizar uma justa reforma tributária municipal que efetivamente promova o desenvolvimento econômico e social do Município de Salvador.

Inicialmente, mister registrar um vício que afeta seriamente o PL, que diz respeito ao não cumprimento do requisito previsto no 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC 101/2000), reproduzindo no art.154, da LOM, que reza:

> 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 - 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.

A primeira ilegalidade ora apontada diz respeito à ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois anos

seguintes à concessão de isenção de IPTU do art.3º e mudança de taxação do art.1º, inclusive com efeito retroativo a janeiro de 2018, que implicará renuncia de receita.

Observe-se que, no particular, no presente projeto de lei, o Poder Executivo sequer teve o cuidado de respeitar as referidas normativas da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Orgânica do Município, sequer faz qualquer menção relativa ao impacto financeiro decorrente do presente projeto de lei.

Logo, se a vigência das renúncias fiscais será retroativa ao início em 2018, o projeto deveria indicar o impacto financeiro nos anos de 2018, 2019 e 2020, porém assim não o fez, violando frontalmente o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, para efeito de preservar a legalidade ora apontada, mister que Poder Executivo Municipal envie um PL substitutivo indicando especificamente o impacto orçamentário – financeiro e apresentando medidas de compensação econômica e fiscal ou justificativa que essas renuncias que ocorrerão não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias.

Ultrapassada esse primeiro vício geral que compromete como todo o presente projeto de lei, que pode ser sanado pelo Poder Executivo Municipal mediante envio de PL Substitutivo, também se verifica inconstitucionalidade no art.1º, do PL nº 273/2018.

A inconstitucionalidade se depreende da alteração que pretende fazer no item 3, da Nota do Anexo V, tabela de Receita nº IV, da Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006, que cria um tratamento tributário diferenciado para um único segmento, qual seja as Casas Lotéricas, que serão tributadas pela sua atividade preponderante e não a de valor mais elevado, sem qualquer justificativa plausível para tanto, ferindo o principio constitucional da isonomia tributária.

É corolário do princípio constitucional de igualdade jurídica, encontrado no art. 5º, caput, da Constituição Federal. O princípio da isonomia, do mesmo modo, é encontrado na Carta Magna, em seu art. 150, II, in verbis:

> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
>
> (...)
>
> II - 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 direitos;

Portanto, o princípio da isonomia tributária constitui, ao lado de outros princípios tributários, uma vedação ao arbítrio do Estado, e, portanto, garantia assegurada ao indivíduo-contribuinte. É definido, portanto, como cláusula pétrea da Constituição, não podendo ser abolida nem mesmo através do expediente da Emenda Constitucional.

A justificativa apresentada pelo Poder Executivo não é plausível para esse discrímen de não exigir da atividade de valor mais elevado pelo fato da Caixa Econômica Federal está exigindo as Casas Lotéricas a prestar serviço decorrente da atividade bancária, porque as Casas lotéricas também prestam serviços bancários para outras instituições financeiras, para cobrar a partir da atividade preponderante.

Mas este vício violador do princípio da isonomia tributária pode ser sanado pelo Poder Executivo Municipal se nova redação for apresentada do item 3, da Nota do Anexo IV, do Código Tributário do Município de Salvador, ora apresentada como emenda substitutiva:

Emenda Substitutiva nº 1 - Dá-se nova redação ao item 3, da Nota do Anexo V, tabela de Receita nº IV, da Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006:

3. O exercício de mais de uma atividade acarretará o pagamento da Taxa pela atividade tributada preponderante.

Com essa emenda, o PL nº 273/2018 recupera sua constitucionalidade, pois estará tratando todos os contribuintes de forma isonômica que se encontram em situação equivalente, ou seja, contribuintes que exerçam mais de uma atividade.

Aliás, importante registrar que a base cálculo da Taxa de Funcionamento e Fiscalização -TFF precisa ser objeto de reforma pelo Poder Executivo Municipal, uma vez que o STF já vem reiteradamente entendo que não é valida base de cálculo de TFF que se fundamente na atividade empresarial desenvolvida pelo contribuinte, o número de seus funcionários ou a sua capacidade econômica, a teor do que dispõe o artigo 77, do CTN, senão ementa do Arg ARE 990914 transcrita:

> **Município de São Paulo interpõe tempestivo agravo regimental contra decisão em que neguei seguimento ao recurso extraordinário para manter o acórdão recorrido, tendo em vista que as Leis nº 9.670/83 e 13.477/2002, ao instituírem a Taxa de Fiscalização de Localização, Instalação e Funcionamento, se afastaram da jurisprudência da Corte no sentido de que o critério do número de empregados ou, isoladamente, da atividade exercida pelo contribuinte para se aferir o custo do exercício do poder de polícia desvincula-se do maior ou menor trabalho ou atividade que o Poder Público se vê obrigado a desempenhar**. O Município

agravante restringe seu inconformismo ao período de vigência da Lei nº 13.477/2002. Alega que a base de cálculo da Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE) de que trata a Lei nº 13.477/2002 tem base de cálculo diversa da TLIF da Lei nº 9.670/83. Enquanto a TLIF "tinha por parâmetro mensurador do quantum imponível o número de empregados, a TFE, essencialmente, é calculada de acordo com a atividade desenvolvida no estabelecimento." Esclarece que na tabela anexa à Lei nº 13.477/2002, os critérios número de empregados ou atividade não são utilizados separadamente, mas são conjugados. Afirma não haver uniformidade na jurisprudência da Corte acerca da base de cálculo instituída pela Lei nº 13.477/02, colacionando precedentes da Segunda Turma. Decido. Como relatado, o Município restringe seu inconformismo ao período posterior à Lei nº 13.647/2002. Tendo em vista a relevância da matéria e o precedente recente da Segunda Turma acerca da constitucionalidade da base da cálculo da Taxa de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE) instituída pela Lei nº 13.477/2002, reconsidero parcialmente a decisão agravada para regular processamento do recurso extraordinário tão somente em relação aos períodos posteriores à referida lei. Fica prejudicado o agravo regimental. À Procuradoria Geral da República, para manifestação. Publique-se. Brasília, 16 de novembro de 2016. Ministro Dias Toffoli Relator Documento assinado digitalmente

(STF - AgR ARE: 990914 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/11/2016, Data de Publicação: DJe-244 18/11/2016)

Dessa forma, não pode o Município continuar operando o TFF sobre base de cálculo já considerada não válida pelo STF, até porque o Município de Salvador precisa de segurança jurídica para atrair investimentos e gerar empregos.

Quanto o art.2º, acrescenta parágrafo único ao art.28 e o incisivo XV ao Art.83, ambos da Lei nº 7.186/2006, há que se entender pela ilegalidade de ambos, pelos seguintes argumentos.

A previsão de delegar poder ao Secretário da Fazenda para extinguir crédito tributário extrapola as atribuições desse tipo de agente político descritas no art.60, da Lei Orgânica do Município de Salvador, que expressamente prevê o seguinte:

Art. 60 . Compete aos Secretários:
I -supervisionar, coordenar, orientar, dirigir e fazer executar os serviços de sua Secretaria, de acordo com o planejamento geral da administração;
II - expedir instruções para execução das leis e regulamentos;
III - apresentar proposta parcial para elaboração da Lei do Orçamento e, até o dia 31 de janeiro, relatório dos serviços de sua Secretaria;
IV - comparecer à Câmara, dentro de 08 (oito) dias, quando convocado , para , pessoalmente , prestar informações;
V - delegar atribuições aos seus subordinados;
VI - referendar os atos do Prefeito.

Outrossim, há que registrar o fato de existir pronunciamento no parecer da Prestação de Contas Anual de Salvador/2016, que identificou cancelamento de dívida ativa no valor aproximadamente de R$ 3.600.000.000 sem ter sido encontrado processos administrativos correspondentes, o que determinou a necessidade de verificação acerca da extinção de créditos tributários da forma indicada pelo TCM. Assim, se esse fato já ocorreu sob a tutela do Chefe do Executivo, como será quando se este dispositivo legal ora proposto for aprovado e possibilitar se abreviar ritos por parte do secretário, que originalmente era de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo?

Assim, diante do quadro preocupante de cancelamento indevido de crédito tributário há que ter muita cautela no delegar poderes para agentes públicos não competentes para o feito.

Quanto ao acréscimo do inciso IV, ao art.83, do Código Tributário, se verifica que essa proposta do Poder Executivo Municipal vai de encontro ao recente entendimento do STF, que julgou, em abril de 2017, com repercussão geral, a constitucionalidade da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) da Petrobras, relativo a terreno arrendado no porto de Santos e de uma concessionária de veículos no Rio de Janeiro, ocupando terreno em contrato de concessão com a Infraero.

A decisão, tomada por maioria de votos, afastou a imunidade tributária para cobrança de imposto municipal de terreno público cedido à empresa privada ou de economia mista, com o fundamento de que a imunidade recíproca prevista na Constituição Federal, que impede entes federativos de cobrarem tributos uns dos outros, não alcança imóveis públicos ocupados por empresas que exerçam atividade econômica com fins lucrativos (REs 594015 e 601720).

Desse modo, além de não apresentar estimativa do impacto orçamentário - financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, o Chefe de Poder Executivo Municipal pretende isentar de cobrança de IPTU os imóveis públicos cedidos à empresa privada que exerce atividade econômica com fins lucrativos no caminho contrario do entendimento do Superior Tribunal Federal que considerou totalmente legal, desconsiderando totalmente que essa renuncia fiscal poderá comprometer bastante o orçamento público de Salvador. Qual é a justificativa plausível para essa renuncia fiscal do IPTU, quando o STF tem considerado constitucional a cobrança? Necessário de faz apresentação de justificativa e estimativa do impacto orçamentário-financeiro do exercício da sua vigência e dos dois seguintes para efeito de legalidade.

Dessa forma, as proposições do art.3º sendo mantidas afrontam entendimento do STF, razão pela qual há que se apresenta emenda supressiva ao art.3º, do PL nº 273/2018, para efeito de aprovação do presente projeto de Lei.

3. Voto em Separado

Em face do exposto, diante das inconstitucionalidades e ilegalidades apontadas, voto pela devolução do PL nº 273/2018 para Poder Executivo Municipal apresentar PL Substitutivo com as emendas ora apresentadas para efeito de aprovação por essa Casa Legislativa.

Sala das Comissões, 12 de novembro de 2018.

Aladilce Souza
Vereadora