

PARECER JURÍDICO

Requerente: Câmara Municipal de Cláudio, Estado de Minas Gerais.

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa.

Assunto: Projeto de Lei n.º 18, de 01º de julho de 2020, o qual “Institui o Plano de Regularização de Créditos Tributários de Imposto Predial e Territorial Urbano, para quitação do crédito tributário, e dá outras providências”.

Data: 13 de julho de 2020

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG 145.659

1. Breve Relatório

Cuida-se de consulta realizada pela presidência desta Casa Legislativa com vistas a obter parecer opinativo acerca da lisura do Projeto de Lei citado em epígrafe. Pretende a presidência obter nossa manifestação quanto aos aspectos de legalidade, iniciativa, constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem: Projeto de Lei e respectiva Mensagem de Justificativa, de autoria dos vereadores Fernando Tolentino e Heitor de Sousa Ribeiro; Estimativa de Impacto Econômico e Financeiro; cópia do ofício 40/AGM/2020, de autoria do Poder Executivo local, encaminhando informações e impacto orçamentário/financeiro; despacho da presidência das Comissões desta Casa Legislativa; ofício 07/2020/CMC/FT, e autoria da servidora Jaqueline Gonçalves Gomes, Departamento de Arrecadação deste município.

Demais considerações serão feitas na fundamentação jurídica.

2. Fundamentação Jurídica

2.1 Inexistência de Vícios de Técnica Legislativa

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, ***não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.***

2.2 Inexistência de Vícios de Iniciativa

De igual modo, **não existe vício de iniciativa**, visto que a matéria **é de interesse local**. Ademais, o tema se insere na previsão dos artigos 157 do Regimento Interno desta Casa Legislativa e artigo 30 da Lei Orgânica Municipal, os quais dispõem que **qualquer dos vereadores pode iniciar o processo legislativo**.

Convém ressaltar que apenas as competências privativas se excetuam a essa regra geral (tal como as competências privativas do Poder Executivo e da Mesa Diretora da Casa Legislativa, por exemplo), o que, contudo, não é o caso do presente projeto de lei. Em outras palavras, não se trata de competência privativa, podendo o processo legislativo ser deflagrado por qualquer dos vereadores.

É dizer, portanto, que **os vereadores podem dispor sobre implantação de plano de recuperação de créditos tributários**, o que não usurpa competência do Poder Executivo, como se verá. Portanto, a matéria objeto do projeto de Lei **não se inclui no rol de competência privativa do Poder Executivo**.

Por estas razões, ***não foram detectados vícios de competência ou iniciativa.***

2.3 Análise da Legalidade e da Constitucionalidade

Como ressaltado acima, a iniciativa das leis cabe, em regra, a qualquer membro ou Comissão do Poder Legislativo. Apenas excepcionalmente a Constituição confere competência privativa ao Poder Executivo, o que não é o caso do presente projeto.

O Processo Legislativo dos municípios tem **absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal**, entre elas as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis. [ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004.] Portanto, **não mais assiste, ao chefe do Poder Executivo, a prerrogativa constitucional de fazer instaurar, com exclusividade, em matéria tributária, o concorrente processo legislativo**.

Sob a égide da Constituição de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária¹.

Relativamente ao objeto do projeto:

Ainda que o crédito esteja inscrito em dívida ativa, a Administração pode “transigir” com o particular, concedendo-o descontos a fim de receber os valores devidos. **A insistência desarrazoada na execução forçada pode conduzir ao**

¹ [RE 328.896, rel. min. Celso de Mello, j. 9-10-2009, dec. monocrática, DJE de 5-11-2009.] RE 424.674, rel. min. Marco Aurélio, j. 25-2-2014, 1ª T, DJE de 19-3-2014.

prejuízo da Administração, sobretudo porque executar um crédito não constitui garantia de efetivo recebimento.

Além disso, muitas vezes a Administração Pública não pode esperar para satisfação de seus créditos, dada a premente necessidade de arrecadação para satisfazer os anseios públicos. Deste modo, ***programas como o REFIS realizam um importante incremento na arrecadação da Administração Pública***, sobretudo em um contexto onde a arrecadação tenha diminuído ou quando as circunstâncias fáticas o recomendarem.

A concessão de incentivos à regularização tributária é, por isso, legítima, encontrando amparo na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional. Não há ilegalidade no objeto do projeto!

Por outro lado, a conveniência, ou não, da medida depende de análise de mérito a ser debatida pelos *Edis* e de faculdade discricionária do Poder Executivo, o qual poderá, caso julgue necessário, utilizar o Poder de “veto”.

2.4 Inexistência de Impeditivo na Legislação Eleitoral

Não se desconhece o entendimento do TSE no sentido de que a conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9504/1997 prescinde da demonstração da utilização eleitoral (RO 171821/PB, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Julgamento de 24/04/2018, DJe de 28/06/2018). Todavia, ainda assim, a vedação não se aplica ao caso em tela, como se verá.

Versa a Lei 9.504/97 que:

Art. 73. (...)

§ 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.

Não resta dúvida de que o propósito do dispositivo é o de evitar abusos das autoridades políticas no uso de seus poderes administrativos, a favor de suas candidaturas, ocasionando desequilíbrios na disputa eleitoral. As distribuições de benefícios através de excessivas liberalidades dos gestores, sem motivos que as justifiquem como atos de gestão, seriam ações vedadas pela Lei n. 9.504/97. A entender, deste modo, que ofertas de benefícios, por meio de bens ou valores, que não redundem em respostas diretas de cumprimento de metas da Administração Pública, não são permitidas.

Este, porém, **não é o caso do presente projeto:**

A concessão de descontos para pagamento do IPTU e para quitação de dívidas em atraso do referido imposto, no ano de eleição, implementados por intermédio de decretos municipais pelo chefe do executivo municipal, configura inequívoca prática de conduta vedada prevista pelo § 10, do art. 73, da Lei n. 9.504/1997. No entanto, **a concessão do desconto a partir de lei autorizativa, de iniciativa do Poder Legislativo, não se enquadra na vedação**, sobretudo diante da situação de calamidade pública e Emergência em Saúde Pública em que nossa sociedade está inserida (Pandemia Mundial pela Covid-19).

Neste contexto, observa-se que o Tribunal Superior Eleitoral já se pronunciou no sentido de que não caracteriza abuso da Administração a redução de imposto para determinado setor econômico (ou a determinado tributo, como no caso em análise), por **não se tratar de ato episódico do Poder Público, mas, sim, de ato complementar no planejamento governamental.**

Tem-se que o processo legislativo foi deflagrado por parlamentar, não integrante da Administração Pública Direta, ao qual a Lei será dirigida (em caso de aprovação).

Apesar da dificuldade hermenêutica, temos que distinguir planos e projetos de governo das iniciativas puramente eleitoreiras. Afinal, **a Administração não pode “parar” e ficar à mercê das insinuações de que todos os seus atos têm propósitos eleitorais.** É certo que deve imperar o cuidado de apartar os atos de gestão das práticas episódicas que possam comprometer a igualdade na disputa eleitoral.

Mas, como ressaltei, não se trata de ato de gestão, visto que a medida não emana do Poder Executivo...

O abuso do poder econômico exige, para a sua configuração, potencialidade lesiva da conduta, apta a influir no resultado do pleito. (Ac. de 6.8.2009 no RCED nº 746, rel. Min. Marcelo Ribeiro). A mera concessão de incentivo tributário a partir de legislação específica não se enquadra, *data vênia*, como abuso do Poder Econômico.

A caracterização de abuso do poder político depende da demonstração de que a prática de ato da administração, aparentemente regular, ocorreu de modo a favorecer algum candidato, ou com essa intenção, e não em prol da população. Quanto à remissão de débitos do IPTU, porém, tratar-se de um programa implantado a partir de legislação permissiva, apta a amparar a remissão. (*Ac. nº 642, de 19.8.2003, rel. Min. Fernando Neves.*)

No presente caso, trata-se de um plano de gestão que **visa aumentar a arrecadação tributária mediante a execução de um programa de incentivo à quitação de débitos tributários**, do tipo REFIS. Em geral, os Municípios concedem, de tempo em tempo, vantagens aos contribuintes que estão em débito e queiram sanar suas dívidas, oferecendo reduções nos juros e multas, além de prazos especiais de parcelamento.

Todavia, aos olhos dos contribuintes que pagam em dia os seus compromissos tributários, tais programas podem até despertar certa animosidade, como um ato de injustiça com aqueles que pagam pontualmente os seus tributos.

Não dizer, portanto, que a medida é de propósito eleitoreira, pois, **muitos eleitores discordam de tais concessões.** Trata-se, na verdade, de um plano de recuperação de recursos, não havendo qualquer nexo de causalidade entre a execução do programa e o comprometimento da lisura do pleito que se aproxima.

Por fim, sublinho que, caso a legislação prospere, não serão os autores do projeto que estarão concedendo benefício tributário, visto que a Lei não se confunde com o “autor do projeto”. A legislação tem existência própria, decorrente da intervenção do Poder Legislativo, como um todo, e os signatários não conseguirão a aprovação do Projeto senão com o apoio de seus pares.

3. Conclusão

À luz do que fora exposto, opinamos pela boa técnica legislativa e juridicidade do projeto de lei n.º 18/2020, o qual versa sobre instituição de Plano de Regularização de Créditos Tributários. No mesmo sentido, conclui-se pela legalidade e constitucionalidade do projeto, inexistindo vícios de iniciativa, estando, portanto, apto à tramitação e deliberação plenária.

É o parecer, à consideração superior.

Cláudio/MG, 13 de julho de 2020.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini

Advogado Público

OAB MG 145.659