



Prefeitura Municipal de Santo André
Gabinete do Prefeito

Santo André, 25 de outubro de 2021.

PC nº 197.10.2021

Senhor Presidente,

Tenho em mãos o **Autógrafo nº 76**, de 2021, encaminhando o Projeto de Lei CM nº 102, de 2021, que dispõe sobre o desconto do IPTU dos imóveis cujos contribuintes adotarem cães e gatos castrados e vacinados do Centro de Controle de Zoonoses e ONG's cadastradas no Município de Santo André.

Cumpre-me assim, comunicar a Vossa Excelência e dignos pares, nos termos do §1º do art. 46, da Lei Orgânica do Município, **VETO TOTAL** ao autógrafo apresentado, em face de sua inconstitucionalidade.

Em que pesem a nobreza e a sensibilidade da matéria o presente Projeto de Lei ofende o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes e não atende a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vale ressaltar que, para a concessão de qualquer benefício de natureza tributária, do qual decorra renúncia de receita, deve ser apresentado a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e os demais ditames da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, vejamos:

“Seção II

Da Renúncia de Receita

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.”

Dessa maneira, o projeto de lei em questão carece de estudos, levantamentos e planejamentos. Necessária seria a instituição de um programa específico, que é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais.





Prefeitura Municipal de Santo André
Gabinete do Prefeito

O aludido projeto não contempla elementos essenciais para a sua execução, como:

- a) o período no qual perdurarão os descontos;
- b) se o desconto será válido para vários imóveis de um mesmo proprietário;
- c) se o limite do valor do desconto estipulado será aplicado por contribuinte ou por imóvel;
- d) como será efetivada a fiscalização de maus tratos;
- e) quem será responsável pela fiscalização;
- f) como se dará as parcerias com as ONG's.

Note-se, ainda, que o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU é um tributo real, aplicável sobre o imóvel, assim, em sua incidência não se leva em consideração aspectos pessoais, subjetivos, como a adoção de cães e gatos. Portanto, é atécnico cobrar valores diferentes por uma característica subjetiva do contribuinte.

Ressalta-se, ainda, que a proposição contraria o art. 111 do Código Tributário Nacional, o qual estabelece a interpretação literal da legislação tributária que disponha sobre a exclusão do crédito tributário e a outorga de isenção.

Salienta-se que os propostos descontos de tributos deverão ser concedidos em caráter individual (subjetivo ou pessoal), circunstância que, por força do art. 179, também do Código Tributário Nacional, imporá à autoridade administrativa o encargo de analisar cada caso concreto que se apresente, de maneira a verificar se o interessado preenche todas as condições e requisitos para o gozo do benefício, tarefa essa de complexa e árdua operacionalização em virtude do grande número de contribuintes potencialmente aptos à sua fruição no Município, considerando, em especial, o espaço geográfico a ser fiscalizado.

Desse modo, o controle inerente à norma apreciada, mostra-se de difícil acompanhamento e fiscalização pela Administração Tributária, porquanto não se terá um documento, preparado pelo próprio contribuinte e por ele entregue à Administração de tempos em tempos, que comprove indubitável e irrefutavelmente o bom cuidado do animal adotado, ou seja, a sua guarda em local seguro e em condições favoráveis à sua dignidade.

Note-se que há ingerência da Câmara Municipal em matéria de competência exclusiva do Executivo, quando em seu art. 4º afirma que *“esta lei poderá ser regulamentada no que couber, baixando-se as normas que se fizerem necessárias”*, inobservando o art. 163, § 6º da Constituição Estadual, uma vez que a lei concessiva de isenção tributária deve ser específica. Sobre o tema, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se posicionou:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pretensão que envolve a Lei nº 4.913, de 11 de setembro de 2015, do município de Suzano, a qual autoriza o Poder Público “a conceder isenção do pagamento do IPTU aos imóveis que sediam instituições esportivas, culturais e de promoção social, sem fins lucrativos, conforme específica” Inexistência de ofensa às regras de iniciativa e de separação de poderes. Iniciativa do processo legislativo referente à matéria tributária que é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Inconstitucionalidade. Configuração.





Prefeitura Municipal de Santo André
Gabinete do Prefeito

Controle concentrado que possui causa de pedir aberta. Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Poder Executivo. Texto que não cria a isenção e sim entrega a competência para tanto Poder regulamentar do Chefe do Executivo que é realizado através de decretos. Temas tributários benéficos, como a isenção de um imposto, que só podem ser feitos por lei específica. Reserva legal prevista no art. 163, § 6º, da Constituição Estadual Ação precedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2247517-27.2016.8.26.0000; Relator (a): Álvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/03/2017; Data de Registro: 24/03/2017).”

O Projeto apresentado contraria ainda, vez que não previsto, o plano diretor, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, o que poderá comprometer a realização das ações previstas pela Administração, uma vez que não se contemplou a proposta do presente Projeto.

Por oportuno, inserimos decisão proferida pelo Excelentíssimo Desembargador Roberto Mortari, do Tribunal de Justiça de São Paulo, que concedeu liminar à Prefeitura do Guarujá, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, que suspendeu a eficácia da Lei Complementar nº 167/2014, de autoria do Legislativo, a qual altera o funcionamento do Programa de Recuperação Fiscal, o Refis, nos autos do processo nº 2046957-40.2014-826-0000.

“Vistos.- Cuidam os autos de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, manejada pelo Prefeito do Município de Guarujá, tendo por objeto a Lei Municipal nº 167/2014, que “Altera Lei Complementar nº 146 de 05 de julho de 2013 que institui o Programa de Recuperação Fiscal REFIS, no Município de Guarujá e dá outras providências”. Sustenta-se, em síntese, que a referida lei, de iniciativa parlamentar, desrespeita regra de reserva de iniciativa, invadindo atribuição específica do Prefeito, de modo a violar o princípio da separação dos poderes, e ainda cria distinção indevida entre contribuintes, ferindo os princípios da isonomia tributária e da razoabilidade. Pois bem. No caso, ato normativo de iniciativa parlamentar (Lei Complementar nº 167/2014) tratou de inserir alteração no Programa de Recuperação Fiscal REFIS, instituído no Município de Guarujá pela Lei nº 146/2013. Ocorre que, consoante a lição de Roque Antônio Carrazza: “(...) em matéria tributária prevalece o artigo 61 da Constituição Federal; a iniciativa das leis tributárias é ampla, cabendo, pois a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não, entretanto, para as que concedem isenção tributárias, parcelam débitos fiscais, aumentam prazos para o normal recolhimento dos tributos etc. Continua a ter a iniciativa privativa de tais leis, segundo pensamos, o Chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). É que as leis tributárias benéficas, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita. Ora, só o Chefe do Executivo - senhor





Prefeitura Municipal de Santo André
Gabinete do Prefeito

do Erário e de suas conveniências - reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que produzirão nas finanças públicas locais. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência. Chegamos a esta conclusão, analisando os dispositivos constitucionais que tratam das Finanças Públicas, especialmente os artigos 165 e 166, da Lei Maior, que dão ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais. Notemos que § 6º do artigo 165, da CF, determina que o projeto de lei orçamentária seja 'acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia'. Logo, só o Chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, porquanto só ele pode saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária. Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, apenas a noção das consequências políticas das leis tributárias benéficas. Não podem, pois, apresentar projetos de lei nesse sentido. É desnecessário discutirmos, aqui, a sabedoria ou a propriedade da solução constitucional. Entretanto, não podemos deixar de aplaudi-la, pelas repercussões que a matéria poderá causar nas finanças públicas (federalis, estaduais, municipais ou distritais). De fato, só ao depois de estudos acurados, de caráter eminentemente técnico acerca das possíveis consequências das leis tributárias benéficas, é que se poderá cogitar de editá-las. E só o chefe do Executivo tem como avaliar globalmente (isto é, sob os aspectos político, econômico e social) tais consequências. Não devemos nos esquecer de que as leis tributárias benéficas, conquanto sempre populares, podem causar graves problemas ao Erário Público local, se aprovadas sem critério nem método (...)" ("Curso de Direito Constitucional Tributário", Malheiros, 6ª edição, 1994, pgs. 185 e 186). Vislumbra-se, pois, possível vício de iniciativa, a inquinar a Lei Municipal combatida nesta ação direta de inconstitucionalidade. E isso, em última análise, se traduz na presença do fumus boni juris exigido para a concessão do provimento cautelar objetivado. De resto, percebe-se também a existência de periculum in mora, porquanto a eventual decretação da inconstitucionalidade, ao final, afetará diretamente eventuais pactos firmados com base no REFIS durante o período de tramitação da ação, acarretando transtornos tanto para a administração pública como para os contribuintes. Ante tal panorama, concedo a liminar postulada, para suspender a eficácia da Lei nº 167/2014, do Município de Guarujá, até o julgamento desta ação. Dê-se ciência da concessão da liminar ao Presidente da Câmara Municipal de Guarujá, solicitando-lhe informações, com prazo de trinta dias para resposta. Cite-se a **douta Procuradoria Geral do Estado para a defesa do ato atacado, com prazo de quinze dias. Finalmente, colha-se o parecer da**





Prefeitura Municipal de Santo André
Gabinete do Prefeito

*douta Procuradoria Geral de Justiça. Após, tornem conclusos.
..”(grifo nosso)*

A decisão consignada traduz-se uma verdadeira aula sobre incoerência de leis impostas pelo legislativo, sem o devido estudo e precauções. No mais, a concessão de incentivo fiscal não se afigura adequada para fomentar a adoção de animais.

Entendemos que o estímulo à adoção, deva, por princípio, originar-se de iniciativas voluntárias dos cidadãos, sendo incabível que a sua prática tenha por motivação o desejo de alcançar um proveito próprio, recompensa ou outra finalidade que não seja a de cuidar. A mera possibilidade de obtenção de vantagem, por ínfima que seja, apresenta-se incompatível com a adoção de animais, ato de solidariedade, amor e cidadania.

Assim sendo, da análise do Projeto de Lei CM nº 102/2021 perante a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, conclui-se como inconstitucional diante do vício de iniciativa e por afronta à separação de Poderes.

Diante do exposto, cumpre-me comunicar a Vossa Excelência e dignos pares, nos termos do § 1º do art. 46, da Lei Orgânica do Município, **VETO TOTAL** ao Autógrafo de nº 76, de 2021, referente ao Projeto de Lei CM nº 102, de 2021, por ser inconstitucional.

Aproveito o ensejo para renovar protestos de alta estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

PAULO SERRA
Prefeito

Excelentíssimo Senhor
Pedro Luiz Mattos Canhassi Botaro
Presidente da Câmara Municipal de Santo André

