



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER Nº 17/2021

PARECER DA COMISSÃO DE FINANÇAS E
ORÇAMENTO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 02/2021

VICE-PRESIDENTE/RELATOR -EDUARDO
LIPPAUS

I – INTRODUÇÃO:

É submetido à apreciação da COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO, o Projeto de Lei Complementar supramencionado, de autoria da nobre Vereadora Marciene Rego Pessoa Campos de Albuquerque, que “dispõe sobre a remissão dos créditos não-tributários, consistente em multa por infração aos decretos municipais editados para a situação da covid-19, nos termos que especifica e dá outras providências”.

Consta da justificativa apresentada pela Nobre Parlamentar, o seguinte:

“O presente projeto de lei complementar de remissão integralmente dos créditos não-tributários, consistentes em multa por infração aos Decretos Municipais editados em razão da pandemia da COVID-19, tem por objetivo evitar que nossos municípios sofram impactos financeiros negativos ainda maiores que os já enfrentados.

Como é notório, o ano de 2020 foi marcado pela situação de emergência na área da saúde, que afetou diretamente as esferas econômicas e sociais de nosso país e também de nossa cidade, em razão dos períodos de "quarentena" estabelecidos pelo Poder Público, com a conseqüente suspensão de atividades de estabelecimentos comerciais, industriais e de prestação de serviço. O impacto de tudo isso trouxe grande diminuição na renda da população e imenso prejuízo aos empresários em geral.

Entendemos ser legítima e necessária a imposição de multas quando descumpridas as determinações de restrições em razão da pandemia da Covid-19, contudo, devemos considerar a grave crise financeira enfrentada pela população e, assim, tentar mitigar os reflexos negativos na economia do nosso município.

Acerca da previsão de concessão de remissão integral dos créditos não tributários, consistentes em multa por infração às disposições contidas nos Decretos Municipais que estabeleceram medidas para o enfrentamento da pandemia do coronavírus (COVID-19) no âmbito do Município de Hortolândia, é imperioso mencionar que a validade da renúncia fiscal em tela está condicionada à observância do princípio da isonomia que está previsto caput do art. 5º da Constituição da República, bem como dos princípios da razoabilidade e do interesse público que estão elencado no art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo.

Cabe destacar que a matéria tratada no presente projeto de lei complementar foi inserida no rol dos assuntos de competência concorrente dos entes que compõem a federação. Confira-se o disposto no art. 24, inciso I, da Constituição da República:



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

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

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

”Nos moldes do §1º do citado dispositivo, caberá à União editar normas gerais sobre o assunto versado no projeto em tela e aos Estados e ao Distrito Federal suplementá-las com o intento de adaptá-las à realidade local ou regional (§2º), sem prejuízo da possibilidade de legislar de forma plena sobre tais matérias na hipótese de inexistir lei federal que dispõe sobre normas gerais (§3º).

Não obstante, segundo o que dispõe o art. 30, incisos I e III, da Constituição da República, compete ao Município legislar “sobre assunto de interesse local” e “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”.

De tal sorte, tratando de propositura que versa sobre matéria tributária e da atual condição social de determinados contribuintes, há amparo legal e constitucional para a iniciativa do Município no que toca à instituição de mecanismo que possibilite a regularização de créditos tributários ou não-tributários.

In casu, observa-se que o projeto versa sobre o instituto de remissão que, nos termos do Código Tributário Nacional, tem por finalidade a extinção do crédito tributário. Confira-se:

“Art. 156. Extinguem o crédito tributário:

I - o pagamento;

II - a compensação;

III - a transação;

IV - remissão;

V - a prescrição e a decadência;

VI - a conversão de depósito em renda;

VII - o pagamento antecipado e a homologação do lançamento nos termos do disposto no artigo 150 e seus §§ 1º e 4º; VIII - a consignação em pagamento, nos termos do disposto no § 2º do artigo 164;

IX - a decisão administrativa irreformável, assim entendida a definitiva na órbita administrativa, que não mais possa ser objeto de ação anulatória;

X - a decisão judicial passada em julgado.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

XI – a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei. (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001) (Vide Lei nº 13.259, de 2016)

Parágrafo único. A lei disporá quanto aos efeitos da extinção total ou parcial do crédito sobre a ulterior verificação da irregularidade da sua constituição, observado o disposto nos artigos 144 e 149.”

A norma federal acima indicada, sublinha-se, não contém uma definição formal do referido instituto, sendo que coube a doutrina definir tais conceitos.

Para Paulo de Barros Carvalho a remissão, do verbo remitir, consiste no “perdão, indulgência, indulto, diferente de remição, do verbo remir, e que significa resgate”, e se trata de uma forma de extinguir a obrigação tributária se estiver prevista em lei. O professor Eduardo Sabbag, por sua vez, ensina que a “remissão, uma causa extintiva do crédito tributário, é o perdão da dívida pelo credor. É a liberação graciosa (unilateral) da dívida pelo Fisco, podendo ser total ou parcial”.

Segundo o disposto no artigo 150, §6º, da Constituição da República, as medidas que tenham por escopo a renúncia fiscal, dentre elas a remissão e a anistia, em atenção ao princípio da legalidade tributária, devem ser objeto de lei específica:

Art. 150

(...)

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) (g.n)

A Constituição do Estado de São Paulo, de igual modo, realça a necessidade de lei específica para autorizar a concessão de benefícios fiscais que ensejam a extinção parcial ou total de créditos tributários:

“Artigo 163 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

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;

[...]

VIII - instituir isenções de tributos da competência dos municípios.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

§ 6º - Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei estadual específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.” (g.n)

O art. 172 do Código Tributário Nacional também autoriza a concessão de remissão de crédito tributário, sendo consignado em seu texto a necessidade de autorização em lei específica:

“Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

- I - à situação econômica do sujeito passivo;
- II - ao erro ou ignorância escusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato;
- III - à diminuta importância do crédito tributário;
- IV - a considerações de equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;
- V - a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.

Cumpra salientar, por oportuno, que a iniciativa para o processo legislativo está correta, já que o presente projeto de lei complementar em análise não invade a competência privativa do Poder Executivo quanto às iniciativas das leis, eis que, em matéria tributária, a competência legislativa é concorrente (art. 61 da CF e art. 24 da CE).

Desse modo, não há inconstitucionalidade por vício de iniciativa na lei que concede remissão das dívidas não-tributárias, pois a norma não estaria versando sobre matéria orçamentária, nem aumentando a despesa do Município, tese esta que prevalece no Supremo Tribunal Federal.

Vejamos:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II – A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III – Agravo Regimental improvido” (STF, ED-RE 590.697-MG, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 23-08-2011, v.u., DJe 06-09-2011).



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, apegando-se à orientação do Supremo Tribunal Federal, não há que se aventar a inconstitucionalidade do presente projeto de lei.

No mesmo sentido:

EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L.ei. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. Norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes (ADI 3205/MS - Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Julgamento: 19/10/2006, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJ 17-11-2006 PP-00047)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE FIXA MULTA AOS ESTABELECIMENTOS QUE NÃO INSTALAREM OU NÃO UTILIZAREM EQUIPAMENTO EMISSOR DE CUPOM FISCAL. PREVISÃO DE REDUÇÃO E ISENÇÃO DAS MULTAS LEGISLATIVA NÃO LEGISLOU SOBRE ORÇAMENTO, MAS SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA CUJA ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA ENCONTRA-SE SUPERADA. MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE (ADI 2659/SC - Min. NELSON JOBIM, Julgamento: 03/12/2003, Publicação DJ 06-02-2004 PP-00022)

É inequívoco que, ao instituir a isenção de IPTU aos proprietários de determinados imóveis, a lei impugnada redimensionou para menos a receita.

Toda política pública, entretanto, tem impacto no orçamento, realidade que não pode ser levada em conta para caracterizar como orçamentária a norma que a estabelece.

Jurisprudência STF:



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

“A análise dos autos evidencia que o acórdão mencionado diverge da diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na matéria em referência. Com efeito, não mais assiste, ao chefe do Poder Executivo, a prerrogativa constitucional de fazer instaurar, com exclusividade, em matéria tributária, o concernente processo legislativo. Esse entendimento – que encontra apoio na jurisprudência que o STF firmou no tema ora em análise (RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066-1067) – consagra a orientação de que, sob a égide da Constituição republicana 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 tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I).” (RE 328.896, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 9-10-2009, DJE de 5-11-2009.) No mesmo sentido: ADI 352-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento 29-8-1990, Plenário, DJE de 8-3-1991.

E mais:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. 1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02 reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente” (STF, ADI 2.464-AP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 11-04-2007, v.u., DJe 24-05-2007).

Por fim, cumpre destacar que as multas decorrentes da pandemia da Covid-19, por não serem créditos tributários não necessitam do cálculo da renúncia de receita, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 14). Tratam-se de multas punitivas e não constituem tributos.

Por todo o exposto, proponho o presente Projeto de Lei Complementar, esperando contar com a colaboração dos Nobres Pares na sua aprovação, eis que, repise-se, não há qualquer óbice legal ou constitucional no presente projeto apresentado, sendo ainda o tema de relevante interesse local.

Por outro lado, as doulas Comissões Permanentes - Justiça e Redação – e – Desenvolvimento e Bem Estar Social, Direitos Humanos e Cidadania, emitiram Pareceres Favoráveis pela Aprovação do Presente Projeto de Lei .



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

II – VOTO DO VICE-PRESIDENTE/RELATOR - EDUARDO LIPPAUS

Trata-se de Projeto de Lei Complementar apresentado pela nobre Vereadora Marciêne Rego Pessoa Campos de Albuquerque, que dispõe sobre a remissão dos créditos não-tributários, consistente em multa por infração aos decretos municipais editados para a situação da covid-19, nos termos que especifica e dá outras providências

Por outro lado, nos termos dos artigos 84 à 86, do Regimento Interno, compete à Comissão de Finanças e Orçamentos emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro, e especialmente sobre:

"I - Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e aos créditos adicionais;

II - prestação de contas do Prefeito, mediante o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, concluindo por Projeto de Decreto Legislativo;

III - proposições referentes à matéria tributária, abertura de créditos adicionais, empréstimos públicos e as que, direta e indiretamente, alterem a despesa ou receita do Município, acarretem responsabilidade ao erário municipal ou interessem ao crédito público;

IV - as proposições que fixem os vencimentos do funcionalismo, os subsídios o do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais, Presidente da Câmara e dos Vereadores, quando for o caso;

V - as que, direta e indiretamente, representem mutação patrimonial do Município.

Art. 85. É obrigatório o parecer da Comissão de Finanças e Orçamento sobre as matérias enumeradas nos incisos I a V do art. 84, não podendo ser submetida à discussão e votação do Plenário sem o parecer da Comissão, ressalvado o disposto no art. 115 deste Regimento.

Art. 86. Compete ainda, à Comissão de Finanças e Orçamento, zelar para que, em nenhuma Lei emanada na Câmara, sejam criados encargos ao erário municipal, sem que se especifiquem os recursos necessários à sua execução."

Convém destacar que o artigo 86 da Lei Orgânica Municipal reproduz o artigo 25 da Carta Estadual.

Assim sendo, convém descrever o Projeto de Lei para compreensão dos nobres Pares, naquilo que é pertinente para a presente Comissão deliberar:

"Dispõe sobre a remissão dos créditos não-tributários, consistente em multa por infração aos Decretos Municipais editados para a situação da Covid-19, nos termos que especifica e dá outras providências

O Prefeito Municipal de Hortolândia faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei Complementar:



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 1º Ficam remidos integralmente os créditos não-tributários, consistentes em multa por infração às disposições dos seguintes Decretos:

I - Decreto n. 4.369, de 16 de março de 2020, e suas alterações, que “Declara Situação de Emergência no Município em Razão da Pandemia de Coronavirus (COVID-19);

II- Decreto n. 4383, de 21 de março de 2020, e suas alterações, que “Suspende o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e de serviços”;

III- Decreto n. 4384, de 22 de março de 2020, e suas alterações, que “Regulamenta o funcionamento de supermercados e mercados no município de Hortolândia, no período de vigência do estado de emergência em razão da pandemia de Covid-19;

IV- Decreto n. 4.400, de 29 de março de 2020, e suas alterações, que “Fixa penalidades por infrações às medidas estabelecidas pelo município quanto à contenção da pandemia de Covid-19;

V- Decreto n. 4.401, de 30 de março de 2020, e suas alterações, que “Reconhece o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 que atinge o município”;

VI- Decreto n. 4.425, de 20 de abril de 2020, e suas alterações, que “Torna obrigatório o uso de máscara de proteção facial, como meio complementar de prevenção ao Covid-19;

VII- Decreto n. 4.437, de 10 de maio de 2020, e suas alterações, que “Altera o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e de serviços e revoga os decretos e as portarias que menciona”;

VIII- Decreto n. 4.453, de 31 de maio de 2020, e suas alterações, que “Regulamenta as regras de funcionamento dos setores previstos na “fase de modulação 2”, do “PLANO SÃO PAULO”, estabelecido pelo governo do Estado de São Paulo e altera o decreto nº 4.437, de 10 de maio de 2020”;

§ 1º A remissão prevista no “caput” deste artigo será concedida de ofício e aplica-se também às infrações com recurso administrativo em andamento, ainda que não lançadas.

§ 2º Ficam excluídas da remissão prevista no “caput” deste artigo as multas aplicadas em reincidência.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 3º Ficam também excluídas da remissão prevista no "caput" deste artigo as multas aplicadas em decorrência da realização de eventos nos quais ocorreram a aglomeração de pessoas.

Art. 2º Fica vedada a restituição de importâncias já recolhidas.

Art. 3º Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação.”

Quanto ao aspecto financeiro nada a opor, tendo em vista que a matéria tratada na propositura, não ofende os dispositivos da lei orçamentária, bem como está em sintonia com os referendos legais de conduta fiscal.

Assim, em razão dos argumentos apresentados, culminamos por acolher o Projeto de Lei Complementar, uma vez que, respeita e atende as exigências a que compete a COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO analisar, razão pela qual, manifesto-me e voto favoravelmente pela aprovação do Projeto de Lei Complementar de nº 02/2021.

Sala das Sessões 11 de maio de 2021



Eduardo Lippaus
Vereador



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA
ESTADO DE SÃO PAULO

III – DO VOTO DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

PARECER Nº 17/2021

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 02/2021

VICE-PRESIDENTE/RELATOR -EDUARDO LIPPAUS

É submetido à apreciação da COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO, o Projeto de Lei Complementar supramencionado, de autoria da nobre Vereadora Marciene Rego Pessoa Campos de Albuquerque, que “dispõe sobre a remissão dos créditos não-tributários, consistente em multa por infração aos decretos municipais editados para a situação da covid-19, nos termos que especifica e dá outras providencias”.

Diante do relatório e das brilhantes justificativas descritas no voto favorável apresentado pelo ilustre VICE-PRESIDENTE/RELATOR -EDUARDO LIPPAUS , os demais membros da COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO, resolvem, acompanhar o voto do Relator e aprovar o presente Projeto de Lei Complementar de nº 02/2021.

Sala das Sessões 11 de maio de 2021

Marciene R. P. C. de Albuquerque
Vereadora

Carlos Rodrigues de Oliveira
Vereador



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA
ESTADO DE SÃO PAULO

DELIBERAÇÃO DO PRESIDENTE DA COMISSÃO

PARECER Nº 17/2021

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 02/2021

VICE-PRESIDENTE/RELATOR -EDUARDO LIPPAUS

Autoria da nobre Vereadora Marciene Rego Pessoa Campos de Albuquerque, que “dispõe sobre a remissão dos créditos não-tributários, consistente em multa por infração aos decretos municipais editados para a situação da covid-19, nos termos que especifica e dá outras providências”.

Fica consignado que na condição de Presidente da COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO, deixo de votar, uma vez que, não houve empate, conforme dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Hortolândia.

Assim sendo, determino o encaminhamento do presente Parecer ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Poder Legislativo para dar prosseguimento que entender necessário e conveniente.

Sala das Sessões 11 de maio de 2021


Ananias José Barbosa
Vereador