

PARECER 097/2020

Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 01, de 02/07/2020, de iniciativa do Poder Executivo, que “Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável (“PDESS”) para a Estância Turística de São Roque, a partir de medidas de fomento e de adoção de políticas de incentivos fiscais e financeiros, que buscam a instalação de empresas dos setores tecnológicos, de investimentos (mercado financeiro e de capitais) e de ensinos, que será desenvolvido no âmbito do Município de São Roque/SP.

Pretende a Administração Municipal com o aludido Projeto de Lei Complementar, dispor sobre a criação do Programa de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável (“PDESS”) para a Estância Turística de São Roque, a partir de medidas de fomento e de adoção de políticas de incentivos fiscais e financeiros, que buscam a instalação de empresas dos setores tecnológicos, de investimentos (mercado financeiro e de capitais) e de ensinos, que será desenvolvido no âmbito do Município de São Roque/SP.

Consta na mensagem do Projeto:

“(…)

Trata-se de uma proposta que visa o fomento econômico do Município, voltada exclusivamente para seu desenvolvimento através de um programa oneroso com incentivo fiscal, cujo fato gerador foi a divulgação de que empresas de grande porte do setor tecnológico, de sistemas, de investimento no mercado financeiro e de capitais e, também, da área de ensino, estariam mobilizando-se para deixarem os grandes centros, no caso, a Capital – São Paulo e instalarem sua sede no interior paulista, num raio de 50 quilômetros ou 1 hora da Capital.

(…)

Não é demais ressaltar que estamos vivendo uma grave crise sanitária que está impactando negativamente e severamente a economia do País, Estados e Municípios, não sendo diferente com o Município de São Roque, que já amarga impactos negativos em sua arrecadação mensal, sobretudo de ISSQN, os quais, indubitavelmente, levarão tempos para serem reestabelecidos em condições normais, razão pela qual ainda que seja ultrapassado o período de pandemia, mas o período de Pós Pandemia, pelo menos economicamente, será tão difícil quanto o atual, o que também nos leva a seguir com o presente projeto, que se apresenta como um material/mecanismo decorrente do exercício de antever futuros problemas financeiros que podem ser minimizados ou, até mesmo, anulados com o êxito do programa de incentivo ora apresentado.

Pois bem, a redução de imposto para um setor econômico se insere no contexto de planejamento governamental, fundado em estudos técnicos que evidenciam a viabilidade da concessão do benefício, sem

prejuízo ao erário, muito pelo contrário, com substancial ganho ao erário, não só a ele, mas ganho para o Município como um todo.

(...)

Repise-se, não se trata, portanto, de um ato de mera liberalidade ou de um simples favor fiscal por parte do Poder Público. No caso, o Município concede os incentivos, mediante o preenchimento de requisitos e contrapartida, porque aspira obter uma vantagem, que consiste na finalidade do programa, qual seja, a de fomentar determinado setor econômico com o propósito de desenvolver economicamente o Município, aumentando sua arrecadação direta e indireta.

Dessa maneira, é perfeitamente razoável o entendimento de que benefícios fiscais concedidos no âmbito de programas governamentais de fomento econômico não seriam alcançados pela vedação do art. 73, § 10, da Lei Federal 9.504/97, até mesmo porque não será utilizado para qualquer fim que não seja o de possibilitar a instalação das empresas que em tempos de pandemia estão se movimentando no sentido de migrarem da Capital para o interior, como já explicado acima.

(...)”

É o relatório

Dos incentivos fiscais

Nos termos do que dispõe a Lei Orgânica do Município, inciso III, do artigo 84, é competência do Município legislar e prover a tudo quanto diz respeito ao interesse local, incluindo, a instituição e

arrecadação de tributos de sua competência, bem como fixar e cobrar preços e aplicar as suas receitas.

Contudo, estabeleceu a Constituição Federal que somente através de lei um tributo pode ser exigido ou aumentado, em prestígio ao princípio da legalidade.

E, nesse mesmo sentido, qualquer incentivo fiscal em relação aos tributos já criados pela legislação também deve ser precedido de lei em todos os seus requisitos formais, conforme Constituição Federal:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

§ 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.

Analisando o Projeto, vislumbramos que todos os tributos objetos do incentivo fiscal são de competência tributária do Município, ou seja, somente este ente da Federação pode instituí-los, isentá-los ou diminuí-los, através de lei, nos termos da Constituição Federal.

Lado outro a concessão de incentivos fiscais, além do dever de observância do que está prescrito na Constituição Federal, necessário também, para a sua concretização, se adequar com o dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, que preconiza:

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.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição

contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Assim, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal os atos que impliquem em renúncia de receita devem atender os pressupostos elencados no artigo 14, caput e incisos I e II, quais sejam: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes; b) o atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; c) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO; d) a adoção de medidas de compensação no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes, por meio do aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal não veda a concessão de benefícios fiscais, mas estabelece que tais incentivos devam ser concedidos com responsabilidade e de forma compensatória, para que não comprometa as contas públicas.

Sem dúvida alguma que o Projeto de Lei em questão trata-se de uma renúncia de receita, s.m.j, tendo em vista que o município não

poderá contar com os mesmos como receita para aplicar em despesas que venham suprir as necessidades e bem estar da população.

Contudo, se o referido incentivo fiscal está sendo concedido para empresas que ainda não estão instaladas no local ou ainda que não possua nenhuma atividade capaz de gerar os tributos objetos do incentivo, entendemos que, por mais que se trate de uma renúncia de receita, estas receitas ainda não foram contempladas nas Leis Orçamentárias (LOA, PPA e LDO), sendo assim não compromete as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO.

Bem se vê que, se a concessão do benefício fiscal comprometerá as metas de resultados fiscais previstas na LDO, se é indispensável a adoção de medidas de compensação. Desta forma, em tese, é possível afirmar que é renúncia de receita a concessão de benefícios fiscais sobre receitas novas, eventuais, não previstas na lei orçamentária, porém não são exigidas medidas de compensação se não forem afetadas as metas de resultados fiscais previstas na LDO.

Mesmo que se entenda pela aplicação de renúncia de receita que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal, o fato de ser uma receita nova, ainda não prevista nas Lei Orçamentária e Diretrizes Orçamentárias em exercício, não compromete os resultados e metas fiscais, dispensado neste caso, as medidas de compensação.

Situação distinta é para os casos de empresas que já tenham iniciado as suas atividades e já estão sendo tributadas pelo Município.

Nestas situações, o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser observado e a apresentação pela Municipalidade dos requisitos exigidos pela legislação é imprescindível para promover a concessão do incentivo fiscal.

O artigo 2º do Projeto de Lei Complementar prevê:

Art. 2º O programa terá por objetivo conceder incentivos fiscais e financeiros destinados às pessoas jurídicas exploradoras da atividade econômica de prestação de serviços dos setores de tecnologia, de investimentos no mercado financeiro e de capitais e de ensino, instrução, treinamento e congêneres, de contabilidade, de assessoria e consultoria, de perícias, laudos, exames e análises técnicas e apresentação de palestras, conferências e seminários que venham a se instalar no Município, ou ainda, que tenham a intenção de ampliar as instalações já existentes, a fim de incrementar sua produção ou prestação de serviços por representar estímulo ao desenvolvimento econômico e social.

Portanto, se o Projeto de Lei Complementar visa dar incentivos fiscais para empresas que já recolhem os tributos municipais referidos no projeto, imprescindível a apresentação dos requisitos do artigo 14 da LRF, pois, o Município, ao elaborar as peças orçamentárias incluiu os tributos como receitas e para renunciá-las somente com a apresentação da compensação e a previsão nas Leis Orçamentárias.

Portanto, opinamos favoravelmente ao Projeto, se a aplicação for somente para empresas que ainda não tenham instaladas as suas atividades no local e que não venham já recolhendo os tributos para o município, pelos motivos já expostos.

Das condutas vedadas no ano eleitoral

Verificados os requisitos acima que concernem a responsabilidade fiscal, o Prefeito, autor da iniciativa, encontra-se no ano eleitoral do seu mandato e neste momento o ordenamento jurídico vigente abarca uma série de limitações ao gestor público.

Sob essa ótica, faz-se necessária à análise do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997, que dispõe sobre as condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral:

Art. 73. **São proibidas aos agentes públicos**, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

§ 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. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) (Destacou-se.)

Sobre essas regras, cumpre trazer à tona o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÃO 2010. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. EXECUÇÃO. PROGRAMA SOCIAL. ANO ELEITORAL. APLICAÇÃO. MULTA. PATAMAR MÍNIMO. CASSAÇÃO. DIPLOMA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DESPROVIDO.

1. A assinatura de convênio e o repasse de recursos públicos a entidade assistencial presidida por parente de candidato não caracteriza, por si só, infração às normas previstas no art. 73, §§ 10 e 11, da Lei nº 9.504/97.

2. A realização de gastos ínfimos no mês de janeiro de ano eleitoral não justifica a cassação do diploma do agravado. Tal penalidade incide apenas na hipótese de ilícitos graves, em homenagem ao princípio da proporcionalidade.

3. Agravo regimental desprovido. (Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 505393, Acórdão de 09/05/2013, Relator(a) Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 109, Data 12/06/2013, Página 62. Destacou-se)

DÍVIDA ATIVA DO MUNICÍPIO - BENEFÍCIOS FISCAIS - ANO DAS ELEIÇÕES. A norma do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997 é obstáculo a ter-se, no ano das eleições, o implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do Município bem como o encaminhamento à Câmara de Vereadores de projeto de lei, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes.

[...]

RELATÓRIO

[...]

*Consigna a ausência do caráter hipotético da consulta, em razão das referências à insegurança dos gestores municipais. Superada a preliminar, entende não serem vedados, em geral, os benefícios fiscais que dependam de medidas compensatórias de renúncia de receita, tendo em vista a impossibilidade de imediata efetivação das condições necessárias à respectiva validade, em especial as previsões do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2010). **Teria tratamento diverso a renúncia efetivada no mesmo exercício da eleição, situação possível somente se demonstrado o não comprometimento das metas de resultados fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias então vigente, a qual se enquadraria no óbice do artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Ressalva a legalidade da concessão dos benefícios pelos entes não envolvidos no processo eleitoral. Sugere, por fim, o sobrestamento da consulta, caso a proximidade do período eleitoral não permita a oportuna apreciação.***

[...]

VOTO

*Pois bem, a interpretação teleológica do preceito revela a impossibilidade de a máquina administrativa ser manipulada com vistas a conquistar simpatizantes a certa candidatura. **De início, benefícios concernentes à dívida ativa do Município não podem, ainda que previstos em lei, ser implementados no ano das eleições. O mesmo se diga, no citado período, quanto à iniciativa de projeto de lei objetivando tal fim.***

Repita-se que o dispositivo legal referido visa a evitar o uso da máquina no que apresenta, sem dúvida alguma, efeitos nefastos em relação ao equilíbrio que deve prevalecer na disputa eleitoral.

Respondo à consulta consignando não só a impossibilidade e implemento de benefício tributário previsto em lei no ano das eleições como também de encaminhamento de lei com essa finalidade em tal período.(TSE, Consulta nº 153169, Acórdão de 20/09/2011, Relator(a) Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 207, Data 28/10/2011, destacou-se.)

Veja bem, a jurisprudência acima citada é clara ao relatar que o implemento de benefício fiscal em ano eleitoral somente é vedado caso não seja demonstrado o cumprimento das metas de resultados fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias então vigente.

Tal situação não é aplicada ao caso concreto uma vez que trata de receitas novas, ainda não previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, razão pela qual, não compromete os resultados e metas fiscais, dispensado neste caso, as medidas de compensação.

Verifica-se que, em período eleitoral, via de regra, está vedada a conduta de implementar benefício ou programa social.

Todavia, necessário se faz, realizar uma análise mais profunda acerca do caso concreto e do momento atual vivenciado desde que declarado o estado de calamidade pública em razão da pandemia do coronavírus.

Primeiramente, em que pesem as vedações impostas, é certo que, segundo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, para a configuração da conduta vedada descrita no art. 73, I, da Lei nº 9.504/97, é necessário que a cessão ou utilização de bem público seja feita em benefício de candidato, violando-se a isonomia do pleito eleitoral.

“O que a lei veda é o uso efetivo, real, do aparato estatal em prol de campanha, e não a simples captação de imagens de bem público. Ausente o benefício a determinada candidatura, não há como se ter por violada a igualdade entre aqueles que participaram da disputa eleitoral. Representação julgada improcedente.” (TSE, Rp - Representação nº 326725 - Brasília/DF, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, j. em 29.03.2012).

“A interpretação teleológica do preceito revela a impossibilidade de a máquina administrativa ser manipulada com vistas a conquistar simpatizantes para determinada candidatura”. (TSE. Consulta 1531-69/DF. Relator: ministro Marco Aurélio. 20/9/2011).

Da análise do projeto de lei, não se verificam presentes indicadores suficientes a demonstrar a utilização da estrutura de atuação do Programa de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável (“PDESS”), através da distribuição de bens ou vantagens, visando auferir votos perante a população ou qualquer benesse ofertada a eleitor determinado ou determinável, conduta essa totalmente vedada pelo ordenamento jurídico.

No presente caso não se vislumbra oferta individualizada de vantagem em troca de votos, benefícios aos eleitores, promoção para suposta candidatura, enfim, qualquer elemento correlato ao pleito eleitoral. Nesse sentido:

Deveras, nem toda conduta praticada pelo gestor público que se subsumir àquela prevista na moldura normativa, merecerá reprimenda do ordenamento jurídico, exigindo-se do agente público o dolo específico de se beneficiar diretamente daquele ato na corrida eleitoral ou, ao menos, que seu ato seja capaz de afetar a igualdade da disputa (Recurso Especial Eleitoral nº 3289-97.2014.616.0000).

Ademais, registre-se que o Projeto de Lei Complementar não se trata de concessão gratuita em ano eleitoral, de mera liberalidade, do simples perdão, de anistia, da ausência de contrapartida do contribuinte em relação ao Município, tampouco, trata da distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, não se estando diante de anistia fiscal ou qualquer situação jurídica com caráter de gratuidade.

Mas, sim, revela-se um programa oneroso com incentivo fiscal, com metas e exigências legais que deverão ser cumpridas cumulativamente, para então, haver a concessão dos incentivos fiscais e financeiros. Vejamos:

Art. 4º Os incentivos fiscais e financeiros poderão ser concedidos às exploradoras de prestação de serviços das atividades elencadas nesta Lei, separadamente ou em conjunto com outras pessoas jurídicas que se submetam ao mesmo controle ou integrante de um mesmo grupo econômico que cumpram, cumulativamente, as exigências legais e os seguintes requisitos:

I – Investimento inicial no primeiro ano do benefício fiscal igual ou superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) aplicados na aquisição de imóvel e edificação da sede da empresa;

II - Receita bruta anual de serviços tributáveis no Município igual ou superior a R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) no segundo ano do benefício fiscal;

III - Geração mínima de 50 empregos diretos.

§1º A receita bruta, tributável no Município, para os incentivos fiscais e financeiros de que trata esta lei, deverá ser alcançada até no máximo do final do 2º (segundo) exercício fiscal, após o início das operações a que as empresas beneficiadas pelos incentivos se propõem, sob pena da perda do direito aos incentivos fiscais e financeiros recebidos.

§2º Os números de empregos diretos gerados mencionados neste artigo deverão ser alcançados até no máximo do final do 2º

(segundo) exercício fiscal, após o início das operações a que as empresas beneficiadas pelos incentivos se propõem, sob pena da perda do direito aos incentivos fiscais e financeiros recebidos

Ademais, o Projeto de Lei de Complementar também apresenta uma série de requisitos para concessão dos benefícios, quais sejam:

CAPÍTULO III

DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS

Art.15. Os empreendimentos ficam obrigados a cumprir, para a obtenção dos incentivos previstos nesta Lei Complementar os seguintes compromissos e contrapartidas:

I - Submeter à aprovação da Administração Municipal, com a devida antecedência, os projetos completos das construções iniciais ou ampliações;

II - Iniciar suas atividades no prazo de até 24 (vinte e quatro) meses após a aprovação do projeto;

a) A pessoa jurídica beneficiada poderá apresentar pedido, com justificativa documentada que comprove a ocorrência de força maior ou caso fortuito e após manifestação favorável dos órgãos competentes do Município, o prazo poderá ser prorrogado por até 12 (doze) meses.

III - Compromisso de que, na contratação de mão de obra, a preferência é para pessoas residentes e domiciliadas no Município de São Roque e que sejam selecionadas e encaminhadas pelo Posto de Atendimento ao Trabalhador do Município de São Roque ou órgão equivalente;

IV - Apresentar, para as áreas obrigatoriamente permeáveis, que foram indicadas no projeto de construção inicial ou ampliação, projeto de compensação ambiental, seguindo o modelo de reflorestamento, conforme setorização do Plano Diretor e dentro dos limites do Plano de Diretrizes Urbanísticas, localizadas preferencialmente em áreas contíguas aquelas já vegetadas, para minimizar os impactos ambientais existentes no funcionamento do empreendimento, assinada por profissional habilitado e recolhimento de responsabilidade técnica;

V - Faturar, no Município de São Roque, os produtos e serviços objeto da atividade econômica, gerados na unidade instalada no Município;

VI - Licenciar toda a sua frota de veículos no Município de São Roque.

VII – Franquear o ingresso de servidores credenciados pela Prefeitura em suas dependências, fornecendo as informações e disponibilizando documentos referentes ao exercício da fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações assumidas com o Município;

VIII - Permanecer em atividade no Município pelo período mínimo de 10 (dez) anos, a partir da concessão do benefício;

Percebe-se que não se trata de uma concessão de benefício de forma gratuita, mas ao estabelecer requisitos a serem cumpridos pelos beneficiários afastou de plano o caráter de gratuidade para configurar de plano a onerosidade.

Trilhando o mesmo raciocínio, a doação com encargo (ou modal), que se realiza com a imposição de uma obrigação ao donatário, já foi compreendida como situação excludente da regra do § 10. Mas, a contrapartida da parte contrária deve ser significativa em relação ao bem doado, com vantagem efetiva ao doador; encargos irrisórios não descaracterizam a gratuidade do ato. Portanto, a mera previsão de utilização do bem para determinada atividade de interesse público – condição ordinária dessa espécie de negócio jurídico administrativo – ainda preserva o caráter não oneroso da doação.

Não se trata, tampouco, de contrapartida irrisória para burlar o dispositivo legal, mas, um aporte que supera em muito os benefícios concedidos com a aprovação legislativa.

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. DISTRIBUIÇÃO DE BENS. TABLETS. PROGRAMA ASSISTENCIALISTA. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONTINUIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA. ABUSO DE PODER POLÍTICO. DESVIO DE FINALIDADE. BENEFÍCIO ELEITORAL. NÃO COMPROVAÇÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO:

Na espécie, a distribuição de tablets aos alunos da rede pública de ensino do Município de Vitória do Xingu/PA, por meio do denominado programa "escola digital", não configurou a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 pelos seguintes motivos:

A - não se tratou de programa assistencialista, mas de implemento de política pública educacional que já vinha sendo executada desde o ano anterior ao pleito. Precedentes.

B - os gastos com a manutenção dos serviços públicos não se enquadram na vedação do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97. Precedentes.

C - como os tablets foram distribuídos em regime de comodato e somente poderiam ser utilizados pelos alunos durante o horário de aula, sendo logo depois restituídos à escola, também fica afastada a tipificação da conduta vedada, pois não houve qualquer benefício econômico direto aos estudantes. Precedentes.

D - a adoção de critérios técnicos previamente estabelecidos, além da exigência de contrapartidas a serem observadas pelos pais e alunos, também descaracterizam a conduta vedada em exame, pois não se configurou o elemento normativo segundo o qual "a distribuição de bens, valores ou benefícios" deve ocorrer de forma "gratuita". Precedentes.

2. O abuso do poder político caracteriza-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros, o que não se verificou no caso. No ponto, a reforma do acórdão recorrido esbarra no óbice da Súmula 71STJ. **Recurso especial eleitoral desprovido.** (REspe nº 555-47/PA, rei. Mm. João Otávio de Noronha, julgado em 4.8.2015 — grifos nossos)

Da análise dos anexos acostados ao projeto, verifica-se que os estudos técnicos realizados pelo Departamento de Finanças do Município, demonstram que embora o programa reduza o ISSQN das atividades descritas no projeto para 2%, mínimo legal, o retorno financeiro para os cofres públicos municipais é substancialmente elevado, o qual garantiria uma arrecadação de ISSQN nunca antes efetivada.

O Projeto de Lei Complementar sob estudo demonstra que o Município concede os incentivos mediante o preenchimento de requisitos e contrapartida, porque aspira obter uma vantagem, que consiste na finalidade do programa, qual seja, a de fomentar determinado setor econômico com o propósito de desenvolver economicamente o Município, aumentando sua arrecadação direta e indireta, revelando não tratar de um ato de mera liberalidade ou de um simples favor fiscal por parte do Poder Público.

Dessa maneira, é perfeitamente razoável o entendimento de que benefícios fiscais concedidos no âmbito de programas governamentais de fomento econômico não seriam alcançados pela vedação do art. 73, § 10, da Lei Federal 9.504/97, até mesmo porque não será utilizado para qualquer fim que não seja o de possibilitar a instalação das empresas que em tempos de pandemia estão se movimentando no sentido de migrarem da Capital para o interior, ou seja, enquadrando-se perfeitamente no que dispõe a vedação legal, haja vista que não visa beneficiar o eleitor, mas sim, restituir a saúde financeira do município.

Da Calamidade Pública

A atual situação de calamidade pública em razão da pandemia da Covid-19 foi reconhecida pelas três esferas federativas, seja na esfera municipal por meio do Decreto nº 9.228/2020, seja na estadual por meio do Decreto nº 64.879/2020 e na federal que reconheceu o estado de calamidade pública em todo o território nacional por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020, devido a pandemia da Covid-19 que assola o mundo.

O § 10 do art. 73 da Lei Eleitoral coloca como exceção à concessão de benefício quando declarado o estado de calamidade pública, restando, portanto, inafastável à aplicabilidade à exceção supramencionada, conforme pacífica jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

É sabido que, em decorrência da atual crise sanitária a economia do país já sofre severo e negativo impacto, o que não é diferente com o Município de São Roque, que conforme justificado pelo Poder Executivo, já sofre os impactos negativos em sua arrecadação mensal, sobretudo de ISSQN, o que certamente levará tempo para ser reestabelecido.

Assim, em razão da declaração do estado de calamidade pública no Município, a concessão de benefício em ano eleitoral não encontra óbice junto à legislação vigente, uma vez que vem recuperar todo déficit orçamentário originado em razão da pandemia da Covid-19, vide os demonstrativos financeiros acostados ao projeto em comento.

Portanto, diante da conjuntura emergencial ora vivenciada, necessário se faz realizar uma ponderação dos valores envolvidos, merecendo prevalecer os direitos fundamentais dos cidadãos, previstos no artigo 5º da CF, bem como a busca do pleno emprego, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos a existência digna, conforme preconiza o artigo 170 da Constituição Federal.

Nessa esteira, o STF, reconhecendo a situação de excepcionalidade e realizando a referida ponderação de valores, na ADI 6357, afastou a exigência de diversos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal durante a situação de crise, tendo em vista que sua aplicação, no momento, seria incompatível com a Constituição Federal.

Logo, os benefícios concedidos através do projeto em tela, guardam estrita relação com o enfrentamento e superação da crise e, portanto, acobertados pela ressalva legal desde que desvinculados de qualquer uso político-promocional.

Da eficácia da legislação

E ainda, em que pese as considerações aventadas já neste parecer, e se entender isoladamente que o Poder Executivo envio projeto de lei complementar ao Poder Legislativo em ano eleitoral, é fato que, de acordo com a interpretação literal dos dispositivos do Projeto de Lei Complementar, a eficácia da norma opera, indiscutivelmente, em 2021, ano posterior às eleições municipais.

Nesse sentido, importa conhecer que o TSE não vislumbra óbice, diante do referido dispositivo legal, e no período de vedação ali estabelecido, na publicação de lei com autorização para transmissão de bens imóveis públicos, quando não sucedida realmente no ano eleitoral a efetiva entrega dos bens (tradição não materializada), vejamos:

“Fixadas essas premissas, retomo a análise do mérito da questão.

De plano, destaco que, a meu sentir, a definição quanto à **efetiva** doação de bens **antecede** a verificação acerca da autorização e do início da execução do "projeto de regularização fundiária" ter ocorrido, ou não, antes do ano eleitoral, inclusive com a desapropriação e os pagamentos de parcelas relativas à desapropriação.

Ademais, a despeito da natureza pouco republicana, para dizer o mínimo, dos termos e condições em que se deu o pronunciamento do primeiro Recorrente transcrito alhures, a solução da presente lide apenas o tangencia, porquanto embora o citado discurso possa, em tese, conter ilícitos eleitorais, as naturezas e as soluções jurídicas desses seriam distintas daquelas afetas ao objeto desta ação, qual seja: a suposta perpetração, pelos Recorrentes, das condutas vedadas previstas no art. 73, inciso IV e § 10, da Lei das Eleições.

A partir dessas balizas, tenho que não subsistem as ilações do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco quando, provendo o recurso eleitoral do ora Recorrido, reformou sentença de

primeiro grau que julgou improcedentes os pedidos veiculados na ação de investigação judicial eleitoral.

Com efeito, ao contrário do consignado no acórdão recorrido, para concluir se, de fato, foram perpetradas as condutas vedadas previstas no inciso IV e no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, é **imprescindível** a verificação quanto à ocorrência, ou não, de **efetiva doação** dos lotes — tradição dos imóveis —, **durante o período em que tal proceder é defeso**. Isso porque, a singela leitura dos citados dispositivos legais, conduz à conclusão de que a subsunção dos fatos ora analisados às citadas normas tem como condição inarredável ter havido a "**distribuição gratuita de bens**", não sendo cabível, quanto a esse ponto, interpretação extensiva daquele comando normativo, de maneira a albergar situações semelhantes à dos presentes autos.

Na hipótese, é incontroverso que a lei local que instituía o "programa de regularização fundiária" por meio da doação de lotes foi sancionada já durante o ano eleitoral — 2012 —; sendo certo, ainda, que o primeiro Recorrente, por meio do discurso antes mencionado, levou ao conhecimento de alguns cidadãos do Município de Petrolina/PE a promulgação daquela norma.

Entretanto, a partir das premissas fáticas plasmadas no bojo do aresto atacado, forçoso reconhecer que não houve a necessária subsunção do fato à norma proibitiva, tendo em vista que inexistia notícia nos autos de que os Recorrentes tenham levado a

cabo a **efetiva** distribuição gratuita dos lotes durante aquela, ou qualquer outra, ocasião durante o ano eleitoral.

A propósito, importante consignar que, ainda de acordo com as razões de decidir do voto condutor do acórdão recorrido, a norma local tão somente autorizou a distribuição dos lotes, mas, tal desiderato, de acordo com a própria narrativa que deflui do aresto atacado, não foi — nem poderia ser — formalizado de imediato, tendo em vista que a própria lei municipal impunha, para que houvesse a concretização da benesse, o cumprimento prévio, por parte da Administração e do eventual beneficiário, de diversos e complexos requisitos e condições, tanto legais quanto burocráticos.

Por fim, consigno não ser possível entender configuradas as condutas vedadas ora examinadas — ou a avaliação quanto à gravidade dessas -, tendo por esteio a mera presunção segundo a qual o pronunciamento do primeiro Recorrente, a despeito do cunho eleitoreiro que possa conter, incutiu "*no íntimo de cada eleitor*" a certeza de que receberia um dos imóveis que seriam doados, angariando para o então Prefeito, virtual candidato à reeleição, evidente vantagem ilícita no escrutínio que se avizinhava.

A corroborar a fundamentação antes expendida, trago à colação os bem lançados termos do parecer proferido pelo Ministério Público Eleitoral, *litteris*:

No mérito, a cassação dos diplomas decorreu, também, da prática de abuso de poder, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, consubstanciado no suposto desvio de finalidade de lei municipal amplamente divulgada em favor das candidaturas daqueles que titularizavam a chefia do executivo municipal. [...]

[...1

Contudo, da moldura fática delineada pelo acórdão recorrido não se pode constatar a efetiva distribuição de lotes em favor dos munícipes de modo a consubstanciar o abuso, menos ainda, a conduta vedada pelo art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/1997.

Ao contrário, o próprio Regional asseverou no acórdão que a efetivação das propriedades dependia de uma série de requisitos instituídos pela própria lei municipal, completamente pendentes de serem satisfeitos pelos possíveis beneficiários.

Considerou-se, contudo, que a mera aprovação da lei teria criado, no imaginário dos eleitores, a sensação da propriedade efetivada, situação por demais subjetiva a configurar abuso ou conduta vedada com suficiente gravidade para a cassação dos diplomas.

[...]

Na ótica desta Procuradoria-Geral Eleitoral, a questão resvalaria, quando muito, para uma eventual propaganda irregular na promoção obtida com a sanção da lei municipal de regularização fundiária, matéria, contudo, estranha à presente ação.

(fis. 1.740-1.743)

Ante exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE dos recursos especiais e, nessa extensão, DOU-LHES PROVIMENTO para, reformando o acórdão recorrido, a sentença de primeiro grau”.

Por derradeiro, e diante de todos os fundamentos constantes, manifesta-se favoravelmente ao projeto, devendo assim tramitar pelas Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Orçamento, Finanças e Contabilidade” e “Planejamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo”, e depois, enviado para o Plenário para deliberação.

É o parecer, s.m.j

São Roque, 8 de julho de 2020

Virginia Cocchi Winter
Assessora Jurídica