



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 256/2019

Processo nº 5940/2019

Assunto: Veto Parcial nº 35/2019 ao Projeto de Lei nº 166/2019, que "Cria os selos Amigo Solidário e Empresa Solidária e dá outras providências".

À Presidência,

O Prefeito Municipal de Valinhos **vetou parcialmente o Projeto de Lei nº 166/2019 (artigos 2º, 4º e 5º)**, que "Cria os selos Amigo Solidário e Empresa Solidária e dá outras providências", de autoria do Vereador Fabricio Bizarri, por entendê-lo inconstitucional nos dispositivos mencionados.

Fundamentando o veto, sustentou a invasão de competência exclusiva da União para legislar sobre matéria tributária, mormente porque o projeto versa sobre dedução do Imposto de Renda (IR) nas doações realizadas ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Ademais, assevera que nos termos do art. 31, da Lei federal n. 12.594/12 compete aos Conselhos de Direitos definirem o percentual de recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente a serem aplicados no financiamento das ações previstas na lei. Por fim, sustenta que a projeto de lei visa atribuir ao doador a escolha da destinação das doações, situação que supostamente contraria a Lei Federal nº 12.594/12.

Não se olvida da prerrogativa que detém o chefe do Poder Executivo municipal em vetar parcialmente o projeto de lei por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público. Trata-se de participação do Executivo no processo de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

elaboração das leis, em respeito ao sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) consagrado na sistemática constitucional.

Conforme passa a demonstrar, não assiste razão o nobre Prefeito quanto à decisão de vetar parcialmente, por motivo jurídico, o PL em testilha.

É o relatório.

Ab initio, cumpre destacar que a competência legal da Câmara para apreciação do veto consta do artigo. 27, XXII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Valinhos e do art. 54, §3º, da Lei Orgânica deste Município, atendendo, por simetria, o modelo estabelecido em âmbito federal pela Lei Maior.

A sanção transforma em lei o projeto aprovado pelo Legislativo, podendo ser expressa ou tácita (art. 53, da LOM). Será expressa quando o Executivo consente, de modo formal, no prazo de 15 dias úteis contados do recebimento do projeto de lei aprovado pelo Legislativo (art. 53, I, da LOM). Por outro lado, será tácita quando o prazo para o Executivo transcorre *in albis*, sem manifestação (art. 53, II, LOM).

“Art. 53. O projeto aprovado na forma regimental será, no prazo de dez dias úteis, enviado ao Prefeito que adotará uma das decisões seguintes:

- I - sancionar e promulgar no prazo de quinze dias úteis;
- II - deixar decorrer o prazo, importando o seu silêncio em sanção, sendo obrigatória, dentro de dez dias, a sua promulgação pelo Presidente da Câmara;
- III - vetar total ou parcialmente.”

Em seguimento, pode ainda o Executivo recusar sanção à proposição de lei impedindo, dessa forma, sua transformação em lei, manifestando-se através do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

veto (art. 53, III, LOM), que pode ser total ou parcial, conforme atinja total ou parcialmente o texto aprovado, nos termos do artigo 54 da Lei Orgânica, *in verbis*:

*“Art. 54. O Prefeito, entendendo ser o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, **em quinze dias úteis, contados da data do recebimento**, comunicando dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara, o motivo do veto.*

§ 1º. O veto deverá ser justificado e, quando parcial, abrangerá o texto integral de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item.

§ 2º. O Prefeito, sancionando e promulgando a matéria não vetada, deverá encaminhá-la para publicação.

*§ 3º. A Câmara deliberará sobre a matéria vetada, em um **único turno de discussão e votação, no prazo de trinta dias de seu recebimento**, considerando-se aprovada quando obtiver o voto favorável da **maioria absoluta de seus membros**. (Em. 05/01)*

§ 4º. Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será incluído na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 5º. Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito, para que promulgue a lei em quarenta e oito horas, caso contrário, deverá fazê-lo o Presidente da Câmara em igual prazo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 6º. A manutenção do veto não restaura matéria suprimida ou modificada pela Câmara.” –grifo nosso.

Ressalta-se que o veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação parlamentar (discussão e votação) e deliberação executiva (sanção ou veto). Nesta, incumbe ao chefe do Poder Executivo apreciar o autógrafo enviado pelo Poder Legislativo.

No caso em tela, verifica-se tempestivo e em conformidade com o disposto no art. 53, da LOM, uma vez que o autógrafo foi recebido em 18/10/2019 e o veto foi protocolado na Câmara em 04/11/2019.

Resta configurada, assim, hipótese de veto fundamentado em inconstitucionalidade da proposição por motivo jurídico.

Convém ressaltar que não é de hoje o interesse do Município na criação de incentivos com o objetivo de fomento a determinadas áreas de interesse público. É o caso da Lei n. 5.475/2017 que “Cria o selo ‘Amigos da Cultura’ na forma que especifica”.

Em seguimento, não se olvida da competência legislativa do Município para legislar acerca de assuntos de interesse local, que diz respeito às “peculiaridades e necessidades ínsitas à localidade” (LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016). É o teor do art. 30, da CF:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

1 - legislar sobre assuntos de interesse local;”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Além disso, cabe ao Município suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, nos termos do inciso II do mesmo artigo:

“II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

Os dispositivos vetados do projeto de lei em apreço assim dispõem:

“Art. 2º. Os doadores poderão indicar programa, projeto ou serviço para o qual pretendam doar especificamente, dentre aqueles selecionados e aprovados pelos órgãos competentes.”

“Art. 4º. O art. 6º da Lei Municipal nº 2.731, de 03 de junho de 1994, passa a vigorar com a seguinte alteração no § 2º, nos seguintes termos:

§ 2º. Os contribuintes poderão deduzir do imposto devido na declaração do Imposto de Renda o total das doações efetuadas ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, devidamente comprovadas, obedecidos a forma e os limites previstos no art. 87 da Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, podendo ainda indicar programa, projeto ou serviço para o qual pretendam doar especificamente.”- grifo nosso.

“Art. 5º. O art. 2º da Lei Municipal nº 5.083, de 16 de dezembro de 2014, passa a vigorar com a inclusão de parágrafo único, nos seguintes termos:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parágrafo único. Aqueles que fizerem doações na forma dos incisos VI e VIII poderão indicar programa, projeto ou serviço para o qual pretendam doar especificamente."

Inicialmente, não procede a alegação de ofensa ao art. 153, III, da CF por suposta invasão à competência da União para dispor acerca do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.

É cediço que compete à União instituir imposto de renda conforme o arquétipo definido pela CF. **Ressalta-se, porém, que o projeto de lei em análise, data máxima vênia, não esboça qualquer tentativa de interferir na sistemática do tributo federal em questão.** O Município tão somente suplementou a lei federal para atender o interesse local.

In casu, o projeto de lei não desrespeitou a legislação federal de regência consoante afirmado no veto. Inclusive, há menção ao art. 87, da Lei federal n. 12.594/12 no corpo do art. 4º do projeto. Essa situação demonstra a intenção de observância as suas diretrizes. Nesse sentido, o que a norma pretende é apenas regulamentar permissivo legal constante de lei federal.

Eis a redação dos arts. 260 a 260-L (incluídos pela Lei n 12.594/12), do Estatuto da Criança e do Adolescente que passaram a permitir e regular a dedução do IR por contribuintes do imposto em caso de doações aos Fundos Dos Direitos da Criança e do Adolescente:

Art. 87. A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), passa a vigorar com as seguintes alterações:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

" Art. 260. Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites:

I - 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real; e

II - 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual, observado o disposto no art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

.....

§ 5º Observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, a dedução de que trata o inciso I do caput :

I - será considerada isoladamente, não se submetendo a limite em conjunto com outras deduções do imposto; e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II - não poderá ser computada como despesa operacional na apuração do lucro real.” (NR)- grifo nosso.

*“ **Art. 260-A.** A partir do exercício de 2010, ano-calendário de 2009, a pessoa física poderá optar pela doação de que trata o inciso II do **caput** do art. 260 diretamente em sua Declaração de Ajuste Anual.*

*§ 1º A doação de que trata o **caput** poderá ser deduzida até os seguintes percentuais aplicados sobre o imposto apurado na declaração:*

I - (VETADO);

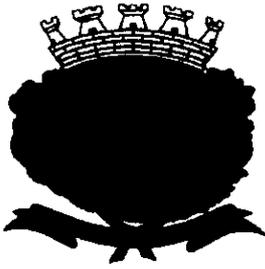
II - (VETADO);

III - 3% (três por cento) a partir do exercício de 2012.

*§ 2º A dedução de que trata o **caput** :*

*I - está sujeita ao limite de 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado na declaração de que trata o inciso II do **caput** do art. 260;*

II - não se aplica à pessoa física que:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

a) utilizar o desconto simplificado;

b) apresentar declaração em formulário; ou

c) entregar a declaração fora do prazo;

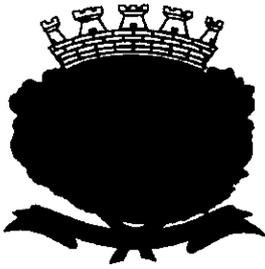
III - só se aplica às doações em espécie; e

IV - não exclui ou reduz outros benefícios ou deduções em vigor.

§ 3º O pagamento da doação deve ser efetuado até a data de vencimento da primeira quota ou quota única do imposto, observadas instruções específicas da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 4º O não pagamento da doação no prazo estabelecido no § 3º implica a glosa definitiva desta parcela de dedução, ficando a pessoa física obrigada ao recolhimento da diferença de imposto devido apurado na Declaração de Ajuste Anual com os acréscimos legais previstos na legislação.

§ 5º A pessoa física poderá deduzir do imposto apurado na Declaração de Ajuste Anual as doações feitas, no



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

respectivo ano-calendário, aos fundos controlados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente municipais, distrital, estaduais e nacional concomitantemente com a opção de que trata o caput, respeitado o limite previsto no inciso II do art. 260."

*" **Art. 260-B.** A doação de que trata o inciso I do art. 260 poderá ser deduzida:*

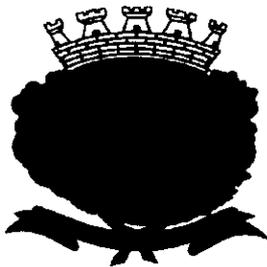
I - do imposto devido no trimestre, para as pessoas jurídicas que apuram o imposto trimestralmente; e

II - do imposto devido mensalmente e no ajuste anual, para as pessoas jurídicas que apuram o imposto anualmente.

Parágrafo único. A doação deverá ser efetuada dentro do período a que se refere a apuração do imposto."

*" **Art. 260-C.** As doações de que trata o art. 260 desta Lei podem ser efetuadas em espécie ou em bens.*

Parágrafo único. As doações efetuadas em espécie devem ser depositadas em conta específica, em instituição



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

financeira pública, vinculadas aos respectivos fundos de que trata o art. 260.”

*“ **Art. 260-D.** Os órgãos responsáveis pela administração das contas dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais devem emitir recibo em favor do doador, assinado por pessoa competente e pelo presidente do Conselho correspondente, especificando:*

I - número de ordem;

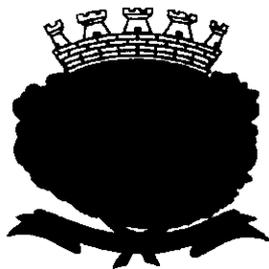
II - nome, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e endereço do emitente;

III - nome, CNPJ ou Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do doador;

IV - data da doação e valor efetivamente recebido; e

V - ano-calendário a que se refere a doação.

*§ 1º O comprovante de que trata o **caput** deste artigo pode ser emitido anualmente, desde que discrimine os valores doados mês a mês.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º No caso de doação em bens, o comprovante deve conter a identificação dos bens, mediante descrição em campo próprio ou em relação anexa ao comprovante, informando também se houve avaliação, o nome, CPF ou CNPJ e endereço dos avaliadores.”

“Art. 260-E. Na hipótese da doação em bens, o doador deverá:

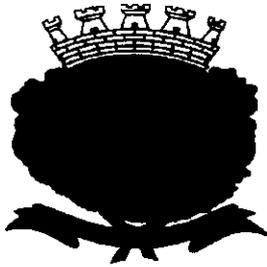
I - comprovar a propriedade dos bens, mediante documentação hábil;

II - baixar os bens doados na declaração de bens e direitos, quando se tratar de pessoa física, e na escrituração, no caso de pessoa jurídica; e

III - considerar como valor dos bens doados:

a) para as pessoas físicas, o valor constante da última declaração do imposto de renda, desde que não exceda o valor de mercado;

b) para as pessoas jurídicas, o valor contábil dos bens.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parágrafo único. O preço obtido em caso de leilão não será considerado na determinação do valor dos bens doados, exceto se o leilão for determinado por autoridade judiciária."

*" **Art. 260-F.** Os documentos a que se referem os arts. 260-D e 260-E devem ser mantidos pelo contribuinte por um prazo de 5 (cinco) anos para fins de comprovação da dedução perante a Receita Federal do Brasil."*

*" **Art. 260-G.** Os órgãos responsáveis pela administração das contas dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais devem:*

I - manter conta bancária específica destinada exclusivamente a gerir os recursos do Fundo;

II - manter controle das doações recebidas; e

III - informar anualmente à Secretaria da Receita Federal do Brasil as doações recebidas mês a mês, identificando os seguintes dados por doador:

a) nome, CNPJ ou CPF;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

b) valor doado, especificando se a doação foi em espécie ou em bens."

" Art. 260-H. Em caso de descumprimento das obrigações previstas no art. 260-G, a Secretaria da Receita Federal do Brasil dará conhecimento do fato ao Ministério Público."

" Art. 260-I. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais divulgarão amplamente à comunidade:

I - o calendário de suas reuniões;

II - as ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente;

III - os requisitos para a apresentação de projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital ou municipais;

IV - a relação dos projetos aprovados em cada ano-calendário e o valor dos recursos previstos para implementação das ações, por projeto;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

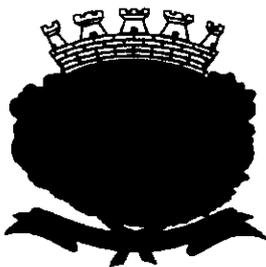
V - o total dos recursos recebidos e a respectiva destinação, por projeto atendido, inclusive com cadastramento na base de dados do Sistema de Informações sobre a Infância e a Adolescência; e

VI - a avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais.”

“ **Art. 260-J.** O Ministério Público determinará, em cada Comarca, a forma de fiscalização da aplicação dos incentivos fiscais referidos no art. 260 desta Lei.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto nos arts. 260-G e 260-I sujeitará os infratores a responder por ação judicial proposta pelo Ministério Público, que poderá atuar de ofício, a requerimento ou representação de qualquer cidadão.”

“ **Art. 260-K.** A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) encaminhará à Secretaria da Receita Federal do Brasil, até 31 de outubro de cada ano, arquivo eletrônico contendo a relação atualizada dos Fundos dos Direitos da Criança e do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Adolescente nacional, distrital, estaduais e municipais, com a indicação dos respectivos números de inscrição no CNPJ e das contas bancárias específicas mantidas em instituições financeiras públicas, destinadas exclusivamente a gerir os recursos dos Fundos."

*"**Art. 260-L.** A Secretaria da Receita Federal do Brasil expedirá as instruções necessárias à aplicação do disposto nos arts. 260 a 260-K."*

Soma-se a isso o art. 226, do Decreto federal nº 9.580/2018 que regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do IR:

Subseção IV

Das deduções do imposto sobre a renda mensal

"Art. 226. Para fins de pagamento, a pessoa jurídica poderá deduzir do imposto sobre a renda apurado no mês, o imposto pago ou retido na fonte sobre as receitas que integraram a base de cálculo e os incentivos de dedução do imposto relativos (Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, art. 1º, § 1º; Lei nº 8.981, de 1995, art. 34; Lei nº 9.430, de 1996, art. 2º; Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, art. 44 e art. 45; Lei nº 11.438, de 2006, art. 1º; Lei nº 11.770, de 2008, art. 5º; e Lei nº 12.213, de 20 janeiro de 2010, art. 3º) :



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - às despesas de custeio do PAT;

II - às doações realizados a título de apoio aos Fundos da Criança e do Adolescente e do Idoso;

III - às doações e aos patrocínios realizados a título de apoio às atividades culturais ou artísticas;

IV - ao vale-cultura distribuído no âmbito do Programa de Cultura do Trabalhador;

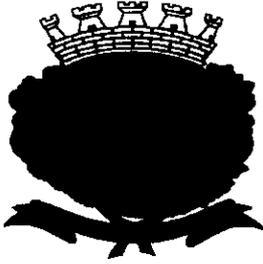
V - aos investimentos, aos patrocínios e à aquisição de quotas de Funcines, realizados a título de apoio às atividades audiovisuais;

VI - às doações e aos patrocínios realizados a título de apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos; e

VII - à remuneração da empregada e do empregado paga no período de prorrogação da licença-maternidade ou da licença-paternidade, observados os limites e os prazos previstos para estes incentivos.

Parágrafo único. Na hipótese em que o imposto sobre a renda retido na fonte seja superior ao devido, a diferença poderá ser compensada com o imposto mensal a pagar relativo aos meses subsequentes."- grifo nosso.

Depreende-se da legislação adrede mencionada que resta inequívoca a possibilidade de doação aos Fundos da Criança e do Adolescente e do Idoso, não



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estando prevista nenhuma restrição quanto à indicação de programa, projeto ou serviço.

Nessa toada, para fins de exemplificação, em cartilha lançada pela OAB, que disciplina aspectos jurídicos da captação de recursos para o terceiro setor (Disponível em http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/gestoes-antiores/direito-terceiro-setor/cartilhas/captacao_aspjur21092011%20revisada.pdf. Acesso em 11/11/2019):

“Doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente

“A lei no 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), em seu artigo 260, permite que contribuintes pessoas físicas e jurídicas deduzam do valor do imposto de renda devido doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (nacional, estaduais ou municipais), controlados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.”

(...)

“No município de São Paulo, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD), criado pela Lei Municipal 11.247/92, é regulamentado pelos Decretos Municipais 43.135/03 e 43.935/03. As doações podem ser feitas de duas formas: a) aleatória, onde o contribuinte não escolhe a entidade a ser beneficiada com a verba doada; b) direcionada, quando o doador escolhe o projeto a ser especificamente beneficiado,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

desde que aprovado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)."- grifo nosso.

Dessa maneira, impende ressaltar que as doações podem ser feitas tanto de forma aleatória, quando o contribuinte não identifica a entidade beneficiada, quanto de forma direcionada, hipótese em que o doador tem a prerrogativa de definir para qual projeto pretende colaborar.

Aliás, quanto ao Fundo dos Direitos do Idoso, a Lei municipal nº 5.083/2014 que institui o Fundo Municipal dos Direitos do Idoso em Valinhos (FMDI) prevê que entre suas receitas estão as doações porventura destinadas a ele:

"Art. 2º. O Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa de Valinhos, de natureza e individualização contábeis e de duração indeterminada, será constituído pelas seguintes receitas:

VIII. as doações de pessoas físicas e jurídicas, dedutíveis do Imposto de Renda."

Salienta-se, ainda, que não há afronta ao art. 31, da Lei n. 12.594/12 que trata do financiamento e das prioridades do SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), pois a mesma lei, no art. 5º, IV alude à competência dos Municípios para editar normas complementares nos seguintes termos:

"Art. 5º Compete aos Municípios:

(...)

V - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;" - grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, sob o aspecto enfocado infere-se que o dispositivo vetado (art. 4º) não usurpa competência da União para legislar sobre o Imposto de Renda, uma vez que apenas dispõe sobre interesse local do Município no âmbito de atuação deste e suplementa legislação federal correlata.

Do mesmo modo, pelas razões esposadas, não há que se falar em impossibilidade de destinação específica das doações destinadas ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e ao Fundo Municipal dos Direitos do Idoso, tampouco em ofensa ao art. 31, da Lei n. 12.594/12.

Ante todo do exposto, analisando especificamente as razões do veto, divergimos das alegações de inconstitucionalidade, opinando pela rejeição do veto.

É o parecer, à superior apreciação.

D.J., aos 11 de novembro de 2019.

Tiago Fadel Malghosian
Procurador
OAB/SP 319.159

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Presidência para conhecimento e demais providências.

Aparecida de Lourdes Teixeira
Diretora Jurídica em substituição
OAB/SP 218/375