PROTOCOLADO
PROCESSO Nº 583 / 2017
C.M. PALMITAL 14 / 09 / 17
Ref.:

Palmital, 13 de setembro de 2017.

REF.:- VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI N. 37/2017 – DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO REFIS MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. (De Autoria deste Executivo)

Temos a honra de comunicar V. Exa., para os devidos fins de direito, nos termos dos artigos 72 e 101, VI, da Lei Orgânica do Município de Palmital, **o VETO PARCIAL do Projeto de Lei n. 37/2017,** de autoria deste Executivo, aprovado por essa Casa, **mais precisamente ao § 2º do artigo 1º do referido Projeto**, pelas razões a seguir:

O saudoso Hely Lopes Meirelles, tido por muitos como o "pai" do Direito Administrativo, em uma de suas obras citou:

"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município.

***O sistema de separação das funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro**. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara também não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa." (em Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2006, 14ª edição, pág, 708)* – **grifei**

A matéria ora vetada deve ser apreciada inicialmente sob o ponto de vista de sua inconstitucionalidade, já que ao ferir Lei Complementar Federal e a Lei Orgânica do Município de Palmital, viola o princípio constitucional da Legalidade.

Assim, se o Prefeito julga o projeto inconstitucional, vetá-lo-á, conforme dispõe o "caput" do artigo 72 da Lei Orgânica do Município de Palmital, o que ora se faz. Vejamos então a caracterização da ilegalidade e consequente inconstitucionalidade.

I – Da Inconstitucionalidade derivada de ilegalidade por infringência ao disposto no artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2.000 (Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências), popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

O § 2º do artigo 1º do Projeto de Lei nº 37/2017, diz o seguinte:

Artigo 1º - (...)

§ 1º - (...)

§ 2º - "para a remissão dos débitos com a Fazenda Municipal, inclusive aqueles com exigibilidade suspensa que, em 31 de dezembro de 2.016, estejam vencidos há 05 (cinco) anos ou mais e cujo valor total consolidado, nessa mesma data, seja igual ou inferior a R$700,00 (setecentos reais)."

O § 2º do artigo 1º do Projeto de Lei fere literalmente o artigo 14 da Lei Complementar n. 101/00 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL), que dispõe em seu *texto o seguinte:*

"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.

Portanto, todo gestor público que entenda ser necessário conceder incentivos ou remissões a seus contribuintes, ou qualquer outro tipo de benefício que implique em renúncia de receita, para fazê-lo deverá observar as regras impositivas da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que não se fez "in casu".

Assim, para a concessão dos benefícios e incentivos decorrentes de natureza tributária, é necessário que o ato de concessão esteja relacionado com a ampliação condicionada à estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

A Lei Responsabilidade Fiscal não proíbe a renúncia de receita, apenas estabelece critérios e a adoção de mecanismos que importem em renúncia de receita, todavia exige o cumprimento de certos requisitos ali previstos.

Além de atender a pressupostos de interesse público justificadores, deverá trilhar os seguintes passos, determinados pela Lei Responsabilidade Fiscal:-

a) estimará o impacto orçamentário-financeiro da medida;

b) atenderá, obrigatoriamente, ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentária;

c) comprovará que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamento Anual e demonstrará que a medida não afetará as metas de resultados fiscais previstos no Anexo de Metas Fiscais. Alternativamente à demonstração relativa às metas de resultados fiscais, poderá adotar medidas de compensação exclusivamente na área tributária. (art. 14, I e II).

Não é dado ao legislador infraconstitucional simplesmente ignorar o mandamento da Lei de Responsabilidade Fiscal ao seu alvedrio, fazendo o Estado retroceder a tempos pretéritos, onde o que se via era uma ciranda de despesas e renúncias de receita sem qualquer controle legal o que, como é

cediço, prejudicou em muito o desenvolvimento econômico e organizacional do Estado Brasileiro.

Ora, é ilegal uma norma jurídica que conceda benefícios fiscais sem os requisitos exigidos pelo artigo 14 da Lei Complementar 101/2000.

Verifica-se então que um dos princípios constitucionais administrativos foi infringido, qual seja, o **PRINCÍPIO DA LEGALIDADE** constante do artigo 37 da Constituição Federal e do artigo 111 da Constituição Bandeirante, senão vejamos:

*"Art. 37. **A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes** da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

*"Artigo 111 - **A administração pública direta**, indireta ou fundacional, **de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. (NR)"*-Artigo 111 com redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006. (grifo nosso)

Doutrinariamente, temos que *"o princípio da legalidade traduz-se, de modo simples, na fórmula: 'A Administração deve sujeitar-se às normas legais'. Essa aparente simplicidade oculta questões relevantes quanto ao modo de aplicar, na prática, esse princípio.*

Tornaram-se clássicos os quatro significados arrolados pelo francês Eisensemann: a.) a Administração pode realizar todos os atos e medidas que não sejam contrários à Lei; b.) a Administração só pode editar atos ou medidas que uma norma autoriza; c.) somente são permitidos atos cujo conteúdo seja conforme a um esquema abstrato fixado por norma legislativa; d.) a Administração só pode realizar atos ou medidas que a Lei ordena fazer. ..." (Odete Medauar, "in" Direito Administrativo Moderno, Editora Revista dos Tribunais, 3ª edição revista e atualizada, págs. 138/139).

II – Da Inconstitucionalidade decorrente da ofensa ao princípio da separação dos Poderes:

Mais relevante ainda do que todo o até aqui exposto e demonstrado, é o fato de que o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já apreciou ação semelhante ao § 2º do artigo 1º do Projeto de Lei em questão, a qual julgou procedente. Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0270077-36.2012.8.26.0000-Ubatuba, rel. Des. DAMIÃO COGAN, Órgão Especial, julgado em 12/06/2013, com a seguinte ementa:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Município de Ubatuba que dispõe sobre a concessão de desconto no recolhimento do IPTU. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Procedência."

E consta do v. voto condutor:

"Referida lei é derivada de projeto de vereador (fls. 04), vetado inteiramente pelo Prefeito Municipal, vindo então o Presidente da Câmara Municipal a promulgar a referida lei.

(....)

Assim, mesmo que não se entenda pela inexistência de vício de iniciativa, há afetação do princípio da separação dos Poderes, revelado pelo artigo 5º da Constituição Estadual.

Com efeito, a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, quando autoriza o Prefeito a conceder referido benefício fiscal, está estabelecendo uma obrigação que desequilibra a separação dos poderes. (....)

Ademais, lei de iniciativa do Poder Legislativo que gera despesa ou suprime receita não prevista no orçamento formulado pelo Poder Executivo invade as atribuições privativas da Administração, afetando o equilíbrio orçamentário do Município."

O r. acórdão transcrito é elucidativo, e dissipa qualquer dúvida sobre o tema, ao julgar a ação direta de inconstitucionalidade procedente, e, com isso, decretar a invasão de poderes, e afronta aos art. 5º, da Constituição do Estado de São Paulo, em ação semelhante ao caso ora apreciado.

E, ainda no mesmo diapasão, decidiu ainda o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 150.507-0/4-00-Amparo, rel. Des. PALMA BISSON, Órgão Especial, julgado em 02/07/2008, com a seguinte ementa:

"Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 3.267/07.05.2007, do Município de Amparo, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após a derrubada do veto do alcaide, que "altera a redação dos arts. 57 e 57-A da Lei nº 797, de 05 de dezembro de 1973 – Código Tributário do Município de Amparo", de molde a ampliar as hipóteses de isenção do IPTU – exclusiva do Prefeito é a iniciativa de leis tributárias benéficas – violação dos artigos 5º, 47, incisos XI e XVII, 144 e 174, da CE – ação procedente." (grifos originais)

E consta do r. voto relator, com citação de jurisprudência convergente:

"Como salientado pelo Procurador-Geral de Justiça, este Plenário tem reiteradamente entendido como exclusiva do Prefeito a iniciativa de leis tributárias benéficas (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 092.075-0-São Paulo – Órgão Especial – Relator Cezar Peluso – 12.02.03 – V.U.; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 99.385-0/5-00 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Luiz Tâmbara – 11.06.03 – M.V.; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei n. 101.569-0/2-00 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Roberto Stucchi – 13.08.03 – V.U.; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 082.803-0/5 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Sinésio de Souza – 26.11.03 – V.U.; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei n. 106.079-0/2 – São Paulo – Órgão Especial – Relator: Olavo Silveira – 17.03.04 – M.V.). (....)

O emérito Professor ROQUE ANTÔNIO CARRAZZA ensina, com muita clareza, que: "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 tributária, parcelem 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 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. (....) **Logo, só 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**."

E o r. acórdão versa sobre exatamente o que ocorreu no caso em tela, uma vez que foi aprovado dispositivo legal benéfico concedendo remissão tributária sem a anuência do Prefeito Municipal, e, portanto, em patente violência ao princípio da separação dos Poderes.

E ainda na mesma esteira decidiu esse e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 099.385- 0/5-00-Santa Bárbara D'Oeste, rel. Des. LUIZ TÂMBARA, Órgão Especial, julgado em 11/06/2003, com a seguinte ementa:

"EMENTA: ADIn. Lei nº 2.694, de 30/09/2002, do Município de Santa Bárbara D'Oeste. Nova redação dada aos artigos 36 e 40 da Lei nº 2.087, de 1.993. Dispõe sobre isenção do IPTU. Matéria tributária relativa a benefício que afeta o orçamento do Município, pois implica em renúncia de receita fiscal. Iniciativa da lei reservada ao Executivo. Usurpação de atribuições do Chefe do Executivo – Inconstitucionalidade – Violação do disposto nos artigos 5º, 47, incisos XI e XXVII, 144 e 174, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido julgado procedente."

E consta do voto relator:

"Procede integralmente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.694, de 30 de setembro de 2.002, que deu nova redação aos artigos 36 e 40 da Lei nº 2.087, de 1993, concedendo isenção do IPTU aos aposentados e pensionistas, que sejam proprietários ou usufrutuários de um único imóvel no Município, e aos contribuintes que comprovadamente não tenham condições de arcar com o respectivo pagamento. (....)

Como se vê, por imiscuírem-se em área tipicamente da função administrativa do Chefe do Executivo as Leis foram declaradas Inconstitucionais.

A Constituição Federal, em seu artigo 29, impõe aos Municípios a observância dos princípios por ela estabelecidos, e também na Constituição do respectivo Estado, e, no artigo 30, III, estatui que: *"compete aos Municípios 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."* Por sua vez, o § 6º do artigo 50, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, dispõe que: "*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 artigo 155, § 2º, XII, "g"*. Vale dizer, toda renúncia fiscal, que implica necessariamente em redução da receita tributária, só pode ser concedida por lei, de iniciativa do Poder Executivo. A solução encontrada pelo legislador constituinte é sábia, porque, de um lado, impede o Poder Executivo de fazer benesses, mediante simples atos administrativos, ou decretos, exigindo, para outorga de benefícios fiscais, a edição de lei, o que submete a matéria ao exame do legislativo. De outro, ao prever a reserva da iniciativa da lei ao Chefe do Poder Executivo, obsta que o Poder Legislativo, por vontade própria, aprove lei criando benefícios fiscais, em detrimento da receita do ente público, acarretando dificuldades, quando não inviabilizando, à continuidade dos serviços e obras públicos. (....)

Acresça-se que ao atribuir competência privativa ao Poder Executivo para a iniciativa de leis sobre determinadas matérias, a Constituição levou na devida conta o fato de que sobre elas tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. Ao abordar o assunto referente à isenção tributária, afirma o mestre que: *"**as isenções de tributos municipais hão de ser concedidas por lei municipal, de iniciativa do Prefeito** (CF, artigo 150, § 6º), e, consequentemente, só por lei idêntica podem ser suprimidas ou modificadas."* (com itálicos originais e negritos nossos).

E exatamente como no caso o texto do § 2º do artigo 1º do Projeto de Lei que ora se veta em parte, o r. acórdão versa sobre lei municipal que concede isenção de pagamento de IPTU a aposentados, sendo que tal lei é de iniciativa exclusiva do Executivo Municipal. No caso, objeto desta Ação, não se trata de isenção, mas de remissão, que também é modalidade de benefícios fiscais. A única ilação possível, portanto, é no sentido de que § 2º do artigo 1º do Projeto de Lei ora apreciado é inconstitucional, por invadir a competência exclusiva do Poder Executivo.

São estes os motivos que nos levam a **vetar parcialmente o Projeto, mais precisamente o § 2º do artigo 1º do Projeto de Lei em tela**, devolvendo-o para reexame dos ilustres membros desta Casa de Leis, colocando o presente veto à apreciação dos zelosos e dedicados Vereadores, Vereadores esses de quem se **aguarda o acolhimento das razões acima e a consequente manutenção do Veto.**

Na oportunidade, reiteramos a Vossa Excelência os protestos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente.

José Roberto Ronqui
- PREFEITO MUNICIPAL -