Of. Nº 224/2022 São Francisco de Assis, 27 de abril de 2022..

PG 02
Af

Exmº. Senhor
Antônio Eberton Luiz dos Santos
Presidente da Câmara de Vereadores
São Francisco de Assis - RS

Assunto: veto ao Projeto de lei nº 06/2022

Senhor Presidente

Ao cumprimentá-lo cordialmente, vimos, por meio deste, encaminhar a esta Casa Legislativa Veto ao Projeto de Lei nº 06/2022.

Certos do entendimento dos senhores vereadores sobre o ato ora formalizado, renovo protestos de consideração e apreço.

Paulo Renato Cortelini
Prefeito Municipal

CÂMARA MUNICIPAL
PROTOCOLADO
Em 28/04/2022
Nº. 1140 Fl. 02
Oficial Legislativo

PG 03

RAZÕES DO VETO

O Prefeito Municipal VETA o Projeto de Lei nº 06/2022, com fundamento em sua contrariedade ao interesse público.

Justificativa do veto:

Após analisado minuciosamente o Projeto de Lei 06/2002, que dispõe sobre a concessão do desconto de 20% do IPTU, para empresas e munícipes que instalarem câmaras de videomonitoramento, conclui-se que existe impedimento legal para a sua aprovação.

Na análise do Projeto Lei 06/2022, mesmo se percebendo a boa intenção dos legisladores, entende-se que existe impedimento legal para a sua aprovação, tendo em vista que derivou de iniciativa parlamentar, ao imiscuir-se na organização administrativa e atribuições dos órgãos da administração pública municipal, gerando, ainda, renúncia de receita ao Poder Executivo, **viola o princípio constitucional da separação de poderes**.

Em sendo assim, o Poder Legislativo, por iniciativa parlamentar, ao atribuir competências aos órgãos da administração pública, criando dessa forma a necessidade de reestruturação de serviços, e também de pessoal, bem como gerando despesas e renunciando receita, opõe óbice à organização administrativa dos órgãos da administração pública municipal.

Os projetos de iniciativa legislativa não podem criar obrigações ou atribuições a órgãos públicos, pois estaria usurpando a esfera de competência do Poder Executivo Municipal e maculando de inconstitucionalidade o projeto proposto, por afronta aos artigos 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos III e IV, e artigo 154, inciso I, todos da Constituição Estadual, cumulados com os artigos 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea "b", artigo 84, inciso III e artigo 167, inciso I, todos da Constituição Federal.

A normativa também apresenta vício de inconstitucionalidade de ordem material, na medida em que criará programa permanente a ser suportado pela Administração Municipal, sem previsão orçamentária correspondente.

Além disso, nos termos do artigo inciso IV do artigo 50 da Lei Orgânica do Município, é atribuição privativa do prefeito a organização administrativa dos servidores, sendo vedada lei que disciplina a criação, a estruturação e as atribuições das secretarias municipais e dos órgãos da Administração por iniciativa diversa.

O projeto apresentado, além de causar renúncia de receita (DESCONTO DE 20% NO IPTU), criam novas despesas e modificam a estrutura administrativa, e ainda, não indicam a fonte dos recursos necessários para custear a assistência técnica nela prevista. **Pergunta-se**

- Quem será o técnico responsável para analisar se as câmeras de segurança atendem ao exigido?

- Quem irá fiscalizar se as câmeras estão 24 horas gravando?

- Quem irá fiscalizar se as residências mantém armazenamento de imagens por no mínimo 20 dias, como exige o artigo 5º do Projeto?

TUDO ISSO DEMANDA TEMPO, FUNCIONÁRIOS E UMA REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.

Importante destacar também o Princípio da Separação de Poderes, consagrado no artigo 2º da CF, cabendo à Câmara de Vereadores a elaboração das leis, contudo, sendo a iniciativa de algumas destas, em razão de sua natureza, reservadas ao chefe do Poder Executivo. Da mesma forma a Constituição Estadual adota o Princípio da Iniciativa Reservada do Prefeito quanto à disciplina da criação, estruturação e atribuições dos Órgãos da Administração Pública Municipal.

Todavia, a Câmara Municipal de Vereadores de São Francisco de Assis, ao legislar a respeito da isenção, poderá invadir competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, dispondo sobre matéria nitidamente administrativa.

Independentemente da compatibilidade do conteúdo normativo com o interesse público ou o bem comum, a fiscalização de que os requisitos para a isenção foi amplamente preenchidos pelos contribuintes, é questão que demanda gestão administrativa, não podendo ser regulada ao influxo exclusivo da visão episódica dos parlamentares.

A complexidade da referida estrutura exige planejamento, gestão, acompanhamento, execução e correção de decisões. Portanto, a regulação da matéria é essencialmente afeita ao Poder Executivo.

Na espécie, não há espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea "d", da

Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, por força do disposto no artigo 8º, caput, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, in verbis:

> *Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*
> *[...]*
> *II - disponham sobre:*
> *[...]*
> *d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

Trata-se, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

As matérias de competência e iniciativa reservadas são rol taxativo na CF/88 e nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, lecionando HELY LOPES MEIRELLES que:

> *"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal.* ***São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos****; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e á Câmara, na forma regimental".* (grifo nosso)

Destaque-se, ainda, que mesmo que se tratasse de lei meramente autorizativa – o que efetivamente não é -, a análise dos seus dispositivos deixa evidente que houve limitação indevida, pelo Poder Legislativo, ao espectro de atuação do Poder Executivo com relação às atribuições da Administração e sua organização, com clara invasão de competência em

PG 06

matéria reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, o disposto no artigo 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, em simetria, por força do artigo 8º, caput, da Carta do Estado:

> *Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:*
> *[...]*
> *II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*
> *III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*
> *[...]*
> *VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*
> *[...]*

Necessária, outrossim, é a conclusão de que o projeto proposto positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual, **pois estabelece atribuições que deverão ser executadas pelos órgãos do Executivo**.

Assim, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, por vício de iniciativa, por ofensa aos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

Na mesma linha, o entendimento da Corte de Justiça Estadual:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAIBATÉ. LEI MUNICIPAL N° 2.558/2014. ALTERAÇÃO À FORMA DE CIRCULAÇÃO VIÁRIA EM DETERMINADAS RUAS DA CIDADE. PRELIMINAR DE EXTINÇÃO DA AÇÃO POR FALTA DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE DA NORMA. REJEIÇÃO. MÉRITO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. MEDIDA QUE, ADEMAIS, GERA DESPESAS NÃO PREVISTAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS OU NO ORÇAMENTO ANUAL DO MUNICÍPIO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. 1. Preliminar rejeitada, pois, conforme bem assentado pelo douto Procurador-Geral de Justiça em seu parecer, "as normas impugnadas estabelecem norma gerais de trânsito em ruas do Município, que se aplicam a todos os seus potenciais usuários, razão pela qual se qualificam como normas gerais e abstratas, passíveis de sofrerem controle abstrato de constitucionalidade". 2. É inconstitucional a Lei n° 2.558/2014 do Município de Caibaté, que alterou a forma de circulação viária em determinadas ruas daquela cidade, alterando o sistema do*

preferência de passagem até então em vigor. 2. Compete, forma exclusiva a privativa, ao Chefe do Poder Executivo local dispor sobre o sistema viário local. Afronta aos artigos 8º, 10, 60, II, "d", 82, II, III e VII, todos da Constituição Estadual 3. Além disso, a medida gera despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual, onerando, assim, os cofres municipais. Afronta aos artigos 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, ambos da Constituição Estadual. PRELIMINAR DE EXTINÇÃO DO PROCESSO REJEITADA E AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063146203, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 06/07/2015)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 61 A 65 DA LEI N. 4539/2009 DO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CRIAÇÃO DE DESPESA PARA A ADMINISTRAÇÃO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Observada a inconstitucionalidade formal e material, cumpre não só reconhecê-la, como também declarar a inconstitucionalidade das normas que deram origem àquela sob análise. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041355934, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felippe Schmitz, Julgado em 06/06/2011)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL DE ORIGEM LEGISLATIVA. REGRAMENTO DO TRANSPORTE COLETIVO. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES, E, POIS, DESPESAS AO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTIGOS 10, 60, II, d, e 82, II e VII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Dispondo a Lei Municipal nº 6.917, datada de 16 de agosto de 2010, Município de Rio Grande, quanto a transporte coletivo, regrando, pois, serviço público, impondo sanções e, pois, atuação do Executivo, implica invasão da área de competência legislativa privativa deste último, ao feitio dos artigos 60, II, d, e 82, II e VII, CE/89, além de agressão ao princípio da separação dos poderes, naquilo em que atrai atuação do Executivo, como posto no artigo 10, CE/89. (Ação Direta de

Inconstitucionalidade Nº 70038746947, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 28/03/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. TRANSPORTE COLETIVO URBANO. PASSE LIVRE. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei municipal que instituiu o "passe livre" no transporte coletivo urbano no município de Alvorada. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal. Vício formal de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034881466, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 16/08/2010).

O desconto de 20% previsto no Projeto Lei 06/2022, somente poderá ser concedido se atendidos os requisitos elencados no projeto.

Então novamente se questiona aos legisladores:
- Como se dará a fiscalização?
- A administração municipal dispõe dentro de seu quadro próprio, pessoal capacitado para realizar a análise das condições?
– Melhor ainda, há disponibilidade de servidores que possam ser deslocados do seu atual local de trabalho e atribuições, para assumir outro encargo dentro da estrutura administrativa?

Ocorre que os legisladores parecem não terem questionado esses aspectos, tão essenciais para a aprovação de qualquer projeto, que necessita de irrestrita fiscalização e acompanhamento.

Cumpre destacar, por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos Senhores Vereadores da Câmara Municipal de São Francisco de Assis, o projeto padece de vício de ordem formal, uma vez que, ao instituir obrigação ao Executivo Municipal, demandando funcionários para o atendimento, dispôs sobre a organização e atribuições de órgãos da Administração Pública, cuja disciplina é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Também há de se destacar, que não há profissionais no quadro de servidores que possam ser deslocados para atender o disposto no

PG 03

projeto em questão, o que resultaria na contratação direta até realização de concurso. **Frisa-se que tais despesas não estão previstas no orçamento, inclusive soma-se os valores que deixariam de ser arrecadados, pois se derrubado o veto o impacto na receita será deveras elevado**.

Cabe aqui salientar, que a administração pública deverá dispor de um servidor público para ficar analisando as imagens constantemente, sendo, por isso, necessária uma reorganização de estrutura administrativa e de pessoal, pois como dito, não há no quadro servidor a disposição.

Lembrando, que o projeto determina que os sistemas de vigilância e monitoramento tenham capacidade de armazenamento de 20 dias, então, essas filmagens devem ser repassadas ao município sob pena de não ter sentido esse incentivo, **mas o executivo não dispõe de local para a instalação de central com os equipamentos que irão fazer o armazenamento e backup de imagens**.

Cumpre referir que o projeto enseja, ainda, violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Carta Estadual, pois cria despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual do Município de São Francisco de Assis, criando atribuições e serviços que, para sua implementação, demandarão maiores gastos para a Administração Municipal.

> Esse, de resto, o entendimento desse Tribunal de Justiça: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.019/2013 QUE INCLUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICIPIO AS FESTAS DE IEMANJÁ E NOSSA SENHORA DOS NAVEGANTES. **Constitui-se em vicio de iniciativa a promulgação, pelo Poder Legislativo de Lei Municipal que, ao incluir no calendário oficial de eventos do município as festas de Iemanjá e de Nossa Senhora dos Navegantes, interfere na organização de órgãos da Administração Pública, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo; bem como origina despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias, com a criação de atribuições e serviços a serem executados pela Administração Municipal.** Afronta ao artigo 8º, artigo 10, artigo 60, inciso II, alínea "d", artigo 61, incisos I e II, artigo 82, incisos III e VII, artigo 149, incisos I, II e III, bem como ao artigo 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057519886, Tribunal Pleno,

PG 20

Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 06/10/2014) (grifo nosso)

De ressaltar que a mácula apontada não poderá ser superada, sequer, com a postergação do início dos efeitos para o exercício seguinte, pois, com isso, estar-se-ia vinculando parte da receita e despesa nos orçamentos vindouros, **matéria igualmente vedada para a iniciativa do Poder Legislativo.**

A esse respeito, manifestou-se o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. DESTINAÇÃO OBRIGATÓRIA DE PERCENTUAL NÃO INFERIOR A 3% DO ORÇAMENTO ANUAL PARA SISTEMA DE TRATAMENTO DE ESGOTOS CLOACAIS. **MATÉRIA QUE VERSA SOBRE VINCULAÇÃO DE RECEITA E DESPESA. VÍCIO DE INICIATIVA.** AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70013841515, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 05/06/2006) (grifo nosso)

Não obstante, o PL também deve levar em conta os preceitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lcp 101/2000, notadamente em seu art. 14, que exige a elaboração de impacto orçamentário-financeiro acompanhando a proposição.

Lembrando que o desconto é uma renúncia de receita, e para que seja legal e regular, é necessário que seja demonstrado o cumprimento dos requisitos do artigo 14 da LRF:

> *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.*

Diante disso, se observa que a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios fiscais, dos quais decorram renúncia de receitas, devem respeitar as seguintes normas:

> *1) apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a concessão dos incentivos ou benefícios e nos dois subsequentes (art. 14, caput, da LRF);*
> *2) atender às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, nomeadamente quanto à consideração do impacto orçamentário-financeiro provocado pela concessão dos incentivos na elaboração do Anexo de Metas Fiscais (art. 14, caput, c/c art. 4º, §§ 1º e 2º, V, da LRF).*
> *3) Para que a renúncia de receita seja regular, necessária a demonstração de que tenha sido previamente considerada na proposta orçamentária anual ou que haja medidas de compensação, como exigem os incisos I e II do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/00.*

Observa-se que, em regra, a concessão de incentivos ou benefícios fiscais deve ocorrer por meio de lei formal específica, que deve estabelecer as condições e os requisitos exigidos para a concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de duração do benefício, bem como, se fazer acompanhar da estimativa do impacto orçamentário-financeiro para os montantes fiscais renunciados (art. 14, caput, da LRF).

Nesse sentido, cita-se a lição do Ministro-substituto do Tribunal de Contas da União Weder de Oliveira: - *"Assim, qualquer benefício tributário (subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão) somente poderá ser concedido mediante lei específica que regule exclusivamente sua concessão, em cujo processo de elaboração e aprovação se observe o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (...)"*

Assim, por força do disposto no artigo 14 da LRF, **necessário que se junte a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes**. Deve-

PG 12

se demonstrar, ademais, que a renúncia não afetará as metas da LDO e as metas fiscais, o que não se observa do projeto de lei.

Por todas essas razões, com fundamento nas justificativas acima e nos já citados dispositivos legais, o Poder Executivo VETA O PROJETO DE LEI Nº 06/2022.

Sendo o que se apresenta para o momento, aproveitamos o ensejo para reiterar-lhes votos de estima e apreço.

Paulo Renato Cortelini
Prefeito Municipal