PREFEITURA DE
ITABIRITO

Itabirito, 16 de setembro de 2020.

Ofício nº 452/2020-GP
Assunto: Razões de veto ao Autógrafo de Lei nº 100/2020

Senhor Presidente,

O Prefeito do Município de Itabirito - MG, no uso de suas atribuições constitucionais e conforme Art. 41, §1º da Lei Orgânica Municipal decide VETAR INTEGRALMENTE o Autógrafo de Lei nº 100/2020 – CONCESSÃO DE ANISTIA – BENEFÍCIO FISCAL.

Cuida-se do Autógrafo de Lei nº 100/2020 que *"Dispõe sobre a anistia das multas aplicadas com base nos Decretos Municipais de enfrentamento ao COVID-19 no âmbito do Município Itabirito-MG".*

Há que se ter em conta, em um primeiro momento, que o Art. 61, §1º, II, alíneas *a, b* e *c*, da Constituição Federal é regra básica do processo legislativo federal e se caracteriza como norma constitucional de reprodução obrigatória para os demais entes federados. Dispõe, portanto, o referido dispositivo constitucional:

> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> § 1º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:
>
> (...)
>
> II - disponham sobre:
>
> (...)
>
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
>
> b) organização administrativa e judiciária, **matéria tributária e orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
>
> c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Reproduzindo a normativa constitucional, a Lei Orgânica Municipal dispõe da mesma forma:

> Art. 38 - São de **iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre**:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime legal de trabalho, regime previdenciário, provimento de cargos, estabilidade e

aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou equivalentes e demais órgãos da administração pública;

IV - **matéria tributária e orçamentária**.

Com efeito, extrai-se que cabe tão somente ao Executivo Municipal as proposições legislativas que venham dispor sobre matéria orçamentário ou tributária.

In casu, consoante ao Artigo 1º do Autógrafo de Lei nº 100/2020, o mesmo visa conceder anistia das multas aplicadas a todos os estabelecimentos comerciais em razão do descumprimento das determinações previstas no Decreto Municipal nº 13.155, de 27 de abril de 2020, com redação dada pelo Decreto Municipal nº 13.156, de 28 de abril de 2020.

A anistia, nos termos do artigo 175 do Código Tributário Nacional, é uma das hipóteses de exclusão do crédito tributário, que consiste no perdão legal de infrações, tendo como consequência a proibição de que sejam lançadas as respectivas penalidades.

Vejamos o que dispõe o artigo 175 do CTN:

Art. 175. **Excluem o crédito tributário**:
I - a isenção;
II - **a anistia**.

Igual teor dispõe o artigo 181 do Código Tributário Municipal.

A anistia trata-se de um de benefício de natureza tributária que, nos termos do caput, do artigo 180 do CTN e do artigo 185 do CTM, deve se dar por meio de lei específica, e a mesma só poderá alcançar as infrações praticadas antes da sua edição.

Desta feita, considerando o supracitado e, em consonância ao disposto no inciso IV do artigo 38 da Lei Orgânica Municipal, conclui-se que o Autógrafo de Lei em comento encontra-se eivado de **vício formal de iniciativa**.

A análise detalhada do autógrafo de lei apresentado e aprovado indica que trata-se de matérias tributária, de modo que tais proposições não poderiam ter se originado no âmbito do Poder Legislativo.

Isso se dá na medida em que tais competências legislativas constituem atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, de modo que, tendo partido da Câmara de Vereadores, restou configurada verdadeira violação ao princípio de separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, e, via de consequência, vício de inconstitucionalidade formal.

Outrossim, o inciso I do artigo 180 do CTN veda a concessão de anistia aos atos qualificados como **crime ou contravenção** e aos que, mesmo sem essa qualificação, sejam praticados **com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo**, a saber:

> Art. 180. A anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, **não se aplicando**:
> I - **aos atos qualificados em lei como crimes ou contravenções** e aos que, mesmo sem essa qualificação, **sejam praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo** ou por terceiro em benefício daquele;
> (...)

Cumpre mencionar que Decreto Municipal nº 13.155, de 27 de abril de 2020, com redação dada pelo Decreto Municipal nº 13.156, de 28 de abril de 2020, foi editado a fim de regulamentar as atividades presenciais do comércio e outros estabelecimentos afetados pela pandemia decorrente do novo coronavírius, impondo medidas com o objetivo de preservar e proteger a saúde da população, bem como conter a disseminação e contaminação por causa da Covid-19.

Dentre as medidas adotadas pelos governantes do mundo todo, incluindo do Município de Itabirito, buscando evitar aglomerações, uma das principais formas de transmissão e proliferação do vírus, foi a determinação de restrição ao convívio social e de isolamento compulsório, com o fechamento de diversos estabelecimentos comerciais.

Ocorre que, como muitos empresários e comerciantes estavam desrespeitando as orientações do Poder Público, e esse no escopo de assegurar o cumprimento das medidas e **preservar a saúde da população**, não teve outra alternativa senão impor a aplicação de multa pelo descumprimento das determinações.

Vale ressaltar que **as restrições ao comércio têm como justificativa a preservação e proteção da saúde, conforme orientações da OMS (Organização Mundial da Saúde) e especialista, para evitar aglomerações e propagação do vírus**. Tanto que a aludida medida, incluindo imposição de multa, foi adotada por diversos municípios e estados da federação.

Nesse diapasão, haja vista que a população estava ciente da situação, fora devidamente instruída, e que as multas só eram aplicadas em caso de reincidência, é evidente, em atenção ao disposto no inciso I do artigo 180 do CTN, e caput do artigo 185 do CTM, ser vedada a concessão de anistia no presente caso, uma vez que, além de se tratar de uma sanção imposta em face de uma contravenção administrativa, aqueles que foram penalizados descumpriram, dolosamente, as determinações do Poder Público.

Logo, o Autógrafo de lei em análise, além de violar o princípio da reserva de iniciativa de lei, contraria o disposto no Código Tributário Nacional, sendo, portanto, ilegal.

Fato é que a concessão de anistia, no caso em apreço, acarretará um efeito muito negativo, desestimulando, a população ao cumprimento das determinações que visam preservar a saúde e evitar a propagação do vírus, caracterizando como um prêmio para quem não cumpriu as orientações e detrimentos daqueles, que em situação

idênticas e apesar de sofrerem os mesmos impactos econômicos e financeiros, cumpriram as imposições legais.

Ademais, **a concessão de anistia configura em Renúncia de Receita**, o que caracteriza ato de improbidade administrativa lesivo ao erário, nos termos do artigo 14 da LRF, *in verbis*:

> 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.

Nota-se que, segundo o referido dispositivo, **qualquer ato que importe renúncia de receita deve ser precedido de minucioso estudo e planejamento, de modo a identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis**. São pressupostos para a renúncia de receitas (LRF, art. 14, "caput" e incisos I e II):

a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a vigência da renúncia e nos dois seguintes;
b) 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) 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. Importante esclarecer que as medidas deverão ser implementadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal.

E dos quatro pressupostos para a renúncia de receita antes elencados, apenas os dois últimos são alternativos, isto é, ou um ou outro deve ser obrigatoriamente adotado, conforme estabelecido nos incisos I e II do artigo 14 da LRF, os demais, por sua vez, são obrigatórios, e, **no caso em apreço, não foram atendidos NENHUM dos pressupostos legais. Portanto, o presente Autógrafo, também, é ilegal por tais razões**.

Entendimento esse corroborado pelos tribunais pátrios:

> CONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL N. 10.632/2017 – DISPENSA DO PAGAMENTO DO ICMS SOBRE OPERAÇÕES DIFERIDAS DE MADEIRA EM TORA ORIGINADAS DE FLORESTAS PLANTADAS OU NATIVAS – BENEFÍCIO CONFERIDO ÀS INDÚSTRIAS DE MADEIRA LOCALIZADAS NO TERRITÓRIO MATO-GROSSENSE E ENQUADRADAS NO REGIME ESPECIAL UNIFICADO – TESE DE INCONSTITUCIONALIDADE FUNDADA NA AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E NA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE - SUPOSTA VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 162, §§ 6o E 9o, 150, II, E 165, I E II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE MATO GROSSO – RELEVÂNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO PRESENTE – PREJUÍZOS CONCRETOS E PERMANENTES – PERIGO DA DEMORA – CONFIGURAÇÃO – NECESSIDADE DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL - DEMONSTRAÇÃO – MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. **A renúncia de receita, decorrente da concessão de uma remissão ou anistia, deve ser precedida da previsão na Lei Orçamentária Anual, com a demonstração do impacto orçamentário-financeiro, bem como da compensação da perda pelo fisco estadual,** condições estas que, não evidenciadas, sinalizam a ofensa, em tese, aos artigos 162, §§ 6o e 9o, 165, I e II, da Constituição do Estado de Mato Grosso, e, de consequência, apontam a probabilidade do provimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade. A concessão de remissão ou anistia tributária é medida configuradora do periculum in mora, haja vista os seus efeitos concretos e permanentes.Presentes os requisitos do fumus boni juris e do periculum in mora a concessão da medida cautelar postulada na ADI mostra-se imperiosa. (TJ-MT - ADI: 10006118920198110000 MT, Relator: MARCIO VIDAL, Data de Julgamento: 28/05/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 08/06/2020)

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 29/2011 DO MUNICÍPIO DE PARAGUAÇU - **CONCESSÃO DE ANISTIA FINANCEIRA - RENÚNCIA DE RECEITA - GRAVES REFLEXOS NO ORÇAMENTO MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA** - PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. É inconstitucional a lei de iniciativa da Câmara Municipal de Paraguaçu que, ao conceder anistia financeira a servidores públicos quanto ao ressarcimento de valores aos cofres públicos municipais, importou em renúncia de receita, com graves reflexos no orçamento público. As leis que ensejam renúncia de receita se

inserem na competência privativa do Chefe do Poder Executivo. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.12.047952-2/000, Relator(a): Des.(a) Silas Vieira , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 31/07/2013, publicação da súmula em 14/08/2013)

Portanto, por razões de ordem legal, manifestamos, com fulcro nas disposições contidas Art. 38, IV, da Lei Orgânica Municipal, o **VETO** ao referido Autógrafo de Lei nº 100/2020, de autoria da Casa Legislativa. Ressaltando, ainda, a ilegalidade do mesmo em face de divergir de disposição, expressa, prevista no Código Tributário Municipal, bem como por não atender os pressupostos da LRF.

Diante do exposto, vislumbra-se um **vício de iniciativa** em relação à proposição do Autógrafo de Lei nº 100/2020, na medida em que, nos termos do Art. 38 da Lei Orgânica Municipal, constitui **competência exclusiva do Executivo Municipal dispor sobre matéria tributária.**

Por derradeiro, salienta-se, ainda, que o supracitado Autógrafo apresenta vício de legalidade, uma vez que viola tanto disposições previstas no Código Tributário Nacional e o Código Tributário Municipal, quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo, por conseguinte, ilegal.

Na oportunidade, colocamo-nos à disposição para maiores esclarecimentos que se façam necessários e reafirmamos nossa elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Orlando Amorim Caldeira
PREFEITO MUNICIPAL

PROTOCOLO
DATA 16/09/2020
RECEBIDO POR

A Sua Excelência o Senhor
RENÊ AMÉRICO DA SILVA
Presidente da Câmara Municipal
ITABIRITO – MG.