Estado do Rio Grande do Sul
MUNICIPIO DE ERECHIM
PREFEITURA MUNICIPAL
Praça da Bandeira, 354
Fone: 54 3520 7000
99700-010 Erechim – RS

Of. Exp. Câm. n.º 022/2020

Erechim, 31 de Março de 2020.

Excelentíssimo Senhor
Vereador MÁRIO ROGÉRIO ROSSI
Presidente do Poder Legislativo
Nesta Cidade.

Senhor Presidente:

Ao cumprimentá-lo, cordialmente, encaminhamos-lhe o Veto n.º 001/2020, referente ao Art. 5.º do PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR n.º 003/2020, que *"Altera a redação das Leis Complementares n.ºs 009/2019, 010/2019, 011/2019, 012/2019 e 013/2019, que integram o Plano Diretor do Município de Erechim."*

Externando nosso apreço, subscrevemo-nos.

LUIZ FRANCISCO SCHMIDT
Prefeito Municipal

Estado do Rio Grande do Sul
MUNICIPIO DE ERECHIM
PREFEITURA MUNICIPAL
Praça da Bandeira, 354
Fone: 54 3520 7000
99700-010 Erechim – RS

Erechim, 31 de Março de 2020.

Excelentíssimo Senhor
Vereador MÁRIO ROGÉRIO ROSSI
Presidente do Poder Legislativo
Nesta Cidade.

Objeto: *Veto n.º 001/2020, referente ao Art. 5.º do PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR n.º 003/2020, que "Altera a redação das Leis Complementares n.ºs 009/2019, 010/2019, 011/2019, 012/2019 e 013/2019, que integram o Plano Diretor do Município de Erechim."*

O Prefeito Municipal de Erechim, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Art. 51, da Lei Orgânica do Município, vem, mui respeitosamente à presença de Vossa Excelência, o Art. 5.º do o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 003/2020, cujas razões seguem em anexo.

LUIZ FRANCISCO SCHMIDT
Prefeito Municipal

RAZÕES DO VETO

O Art. 5.º do Projeto de Complementar n.º 003/2020, assim dispõe:

> *Art. 5º Fica alterado o Item 7.1.2 do Anexo I da Lei Complementar n.º 012, de 02 de Dezembro de 2019, que passa a vigorar com a seguinte redação:*
> *"7.1.2 – Caso exista a instalação de reservatório para captação de águas pluviais em toda a edificação, com sistema de captação e armazenamento, para posterior aproveitamento e/ou liberação gradual, da água da chuva, obedecendo às normas técnicas e de segurança, regulamentada pelo órgão competente e/ou Norma Técnica vigente, o imóvel terá como incentivo a concessão de desconto no IPTU no patamar de 5%".*

Inicialmente, ressaltamos que o veto é irretratável e deve ser expresso e fundamentado na inconstitucionalidade do projeto ou na contrariedade ao interesse público.

Cabe notar, ainda, que a doutrina dominante entende que o Chefe do Executivo pode vetar, total ou parcialmente, inclusive, projeto de lei de sua iniciativa que tenha sido aprovado pelo Poder Legislativo sem nenhuma alteração (PAULO e ALEXANDRINO, 2003). Essa mudança de interesse em relação a determinado projeto pode ocorrer, por exemplo, pelo fato de essa matéria não mais se adequar ao programa de governo adotado pelo Executivo (SILVA, 2006).

Destarte, a Constituição da República Federativa do Brasil proclamou em seu preâmbulo a instituição de um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Ressalta-se que *pluralista* é uma sociedade em que todos os interesses são protegidos.

Analisando a Emenda apresentada pela Casa Legislativa sob o número Emenda Modificativa n.º 4003-7 depreendemos que a mesma afronta, principalmente, os Princípios Gerais do Direito Administrativo, em especial o Princípio da Legalidade.

Os poderes, reunidos em órgãos, possuem funções estabelecidas pelo legislador constituinte originário, que as distribuiu de forma que cada um dos poderes tivesse características predominantes concernentes à sua esfera de atuação, sem, contudo, estabelecer exclusividade absoluta no exercício desses misteres. Prova disso, que a todo o momento, um Poder interpenetra-se na esfera de atribuição de outro por essa expressa determinação constitucional, a fim de que se aplique o mecanismo de freios e contrapesos, desenvolvido por Montesquieu, como o verdadeiro caracterizador da harmonia entre os poderes.

Sobre o tema discorre Alexandre de Moraes em sua obra Direito Constitucional:

> *Os órgãos exercentes das funções estatais, para serem independentes, conseguindo frear uns aos outros, com verdadeiros controles recíprocos, necessitavam de certas garantias e prerrogativas constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio entre eles e desestabilização do governo. E, quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instala-se o despotismo, a ditadura, desaguando no próprio arbítrio, como afirmava Montesquieu ao analisar a necessidade da existência de imunidades e prerrogativas para o bom exercício das funções do Estado (MORAES, Alexandre de. Op. Cit., p. 388.)*

Diante desse aspecto, a própria Lei Orgânica Municipal traz a descrição da origem das Leis no âmbito dos Poderes nesta esfera, como aduz o Art. 45, V:

> *Art. 45. **Compete privativamente ao Prefeito** à iniciativa dos projetos de Lei que disponham sobre:*
> .....
> *VI - organização administrativa, **matéria tributária** e orçamentária e pessoal da administração;*
> .....

Na análise da Emenda n.º 4003-7 ao Projeto de Lei Complementar n.º 003/2020, em que pese as justificativas apresentadas e o reconhecimento do caráter social do mesmo, e de sustentabilidade, conclui-se que existem impedimentos legais para a sua aprovação, tem vista que há renúncia de receita, bem como versa sobre matéria de iniciativa do Prefeito Municipal, que deveria constar na Consolidação da Legislação Tributária, portando eivada de inconstitucionalidade.

Dessa forma, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, ao emendar Projeto de Lei Complementar do Poder Executivo, concedendo isenção de tributo à particulares, interfere em matéria tributária e orçamentária, desconsiderando o disposto no Art. 45, VI da Lei Orgânica do Município, em simetria com o Art. 61,§ 1.º, II, "b" da Constituição Federal, que aduz:

> *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**:*
> *I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*
> *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;*
> *d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
> *e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*
> *f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*
> *§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.*

O Poder Legislativo ao adentrar na competência do Chefe do Executivo afronta não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o **Princípio da Separação dos Poderes** que está encartado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

> ***Art. 2º*** *São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional.

Cumpre recordar aqui o ensinamento do renomado jurista Hely Lopes Meirelles:

> *A Prefeitura não pode legislar, assim como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local.* ***Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário***[1]*. (grifei).*

Sobre o tema cabe transcrever trecho da obra de José Afonso da Silva:

> *São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que* ***os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro***[2]*. (grifei)*

---

1 Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva.

2 Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.

Destarte, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Esta é exatamente a situação verificada no Projeto de Lei Legislativo em apreço.

Destaco que nem mesmo a promulgação e sanção do Projeto de Lei Legislativo o tornaria eficaz, posto que vício como o que se apresenta macula o dispositivo em sua origem:

> **A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade.** Insubsistência da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes. (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-03, DJ de 9-2-07). **No mesmo sentido:** ADI 2.113, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-09, Plenário, DJE de 21-8-09; ADI 1.963-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 18-3-99, DJ de 7-5-99; ADI 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29-3-01, Plenário, DJ de 25-5-01. (grifei).

Outro motivo que elencamos no tocante ao Veto à Emenda n.º 4003-7 é a Renúncia Fiscal, infringindo expressamente a Lei Complementar 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que disciplinou a matéria.

Devido a sua importância o tema é tratado em todo o arcabouço jurídico brasileiro: constitucional, legal e infra-legal. A Constituição Federal de 1988 em seus artigos 70 e 165, § 6º, estabelece o controle sobre as renúncias de receita, com o nítido objetivo de promover o equilíbrio financeiro da união, estados e municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu em seu artigo 11 a necessidade de instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos entes da Federação, como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal. Significa dizer que cada esfera de governo deverá explorar adequadamente a sua base tributária e, dessa forma, ter capacidade de estimar qual a sua receita, visando ao não comprometimento das metas de resultados fiscais previamente estabelecidas, com previsão, inclusive, de sanções institucionais. O dispositivo legal citado está em

perfeita sintonia com o princípio da indisponibilidade, pela administração, dos bens e interesses públicos, integrante do regime jurídico-administrativo.

Além da preocupação com a eficiência na instituição, previsão e arrecadação de tributos, a Lei de Gestão estabeleceu condições e limites para a renúncia de receitas tributárias, que mereceu tratamento específico, disciplinado na Seção II – "Da Renúncia de Receita" do Capítulo III – "Da Receita Pública". O art. 14 da LRF versa sobre a renúncia de receita. Destaca-se infra o referido dispositivo legal:

> *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.*

Em síntese o artigo traz regras para a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita tributária como forma de controle de sua utilização por todos os entes federativos, o que não foi previsto e respeitado pela Emenda Modificativa n.º 4003-7 ao Projeto de Lei Complementar n.º 003/2020.

Ante o exposto, o Poder Público Municipal está adstrito aos preceitos constitucionais e aos princípios do Direito Administrativo, como forma de garantir, a cada Poder, suas competências e assegurar o controle orçamentário dentro dos limites impostos pela Lei.

Por esses motivos, somos instados a nos manifestar pelo **VETO AO ART. 5.º DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR n.º 003/2020** por motivo de vício de materialidade e inconformidade com a legislação tributária.

Erechim, 31 de março de 2020.

LUIZ FRANCISCO SCHMIDT
Prefeito Municipal