

MENSAGEM Nº 18/2020

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 13/2020

Exma. Sra.

DD. Raquel Moraes

Presidente da Câmara Municipal

Sapucaia do Sul – RS

Nesta.

Senhora Presidente:

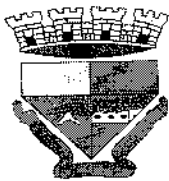
Dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar que, utilizando a prerrogativa que me é conferida pelo artigo 60, § 1º, combinado com o artigo 82, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Sapucaia do Sul, que decidi opor VETO TOTAL ao Projeto de Lei Legislativo nº 13/2020, de autoria da nobre vereador Marco Antônio da Rosa, que “Modifica a redação do artigo 86 da lei nº 1 de 27 de setembro de 2017 que alterou e consolidou a Lei Municipal nº 3.179 de 30 de setembro de 2009”, aprovado nas sessões plenárias da Câmara de Vereadores dos dias 16 e 18 de junho de 2020. A negativa de sanção fundamenta-se em razões de inconstitucionalidade, de ilegalidade e de contrariedade ao interesse público, conforme passo a demonstrar.

O texto legal pretende modificar o art. 86 da Lei Complementar nº 1º de 27 de setembro de 2017 que dispõe sobre o Sistema Tributário do Município de Sapucaia do Sul, para reduzir multas decorrentes das infrações tributárias conforme segue:

“Art. 86: Serão cominadas nas infrações tributárias materiais as seguintes multas:

- I - de 10% (dez por cento) do valor do tributo devid, se privilegiadas*
- II - de 15% (quinze por cento) do valor do tributo devido, se básicas*
- III - de 50% (cinquenta por cento) do valor do tributo devido, se qualificadas.” (sic)*

I. Em primeiro lugar, para realizar uma alteração ou modificação ou revogação legislativa deve ser observada a natureza da lei então vigente. Ocorre que alteração proposta padece de inconstitucionalidade formal pois se trata de Lei Ordinária que altera Lei Complementar.



A lei complementar difere da lei ordinária, uma vez que a primeira é caracterizada pela reserva da matéria ter sido definida constitucionalmente, além do quórum de maioria absoluta para aprovação.¹ Destaca-se, ainda, que a legislação complementar terá numeração específica, que difere da ordinária.

Desta forma, o art. 146 da CF/88 determina que matéria tributária será tratada por meio de Lei Complementar. No mesmo sentido, o art. 146 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, também disciplina que as finanças públicas serão legisladas por meio de lei complementar, observe:

“Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 146. Cabe à lei complementar:

- I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*
- II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;*
- III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: (...)”*

“Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989.

Art. 146. Lei complementar disporá sobre as finanças públicas estaduais, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e em lei complementar federal.”

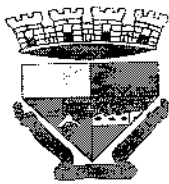
Como é sabido, o princípio da simetria impõe às leis orgânicas municipais a observância aos princípios balizadores da Carta Magna e da Constituição Estadual. Nessa esteira, Raul Machado Horta argumenta:

“A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que não conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.”²

Assim sendo, em observância ao princípio da simetria, o Município de Sapucaia do Sul editou a Lei Complementar nº 1º de 2017 que dispõe sobre o Sistema Tributário Municipal. Logo, para alterar essa legislação deve ser editada outra lei complementar, sob pena de inconstitucionalidade da alteração legislativa.

¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

² HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.



II. Sob outro aspecto, a projeto de lei ora em tela viola o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 31 da Lei Municipal nº 3.875/2019 que trata das Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna, bem como o art. 165, II da Constituição Federal, já que pretende reduzir os percentuais de multa decorrentes das infrações tributárias, sem realizar o devido estudo de impacto orçamentário-financeiro. Vejamos o que dizem os artigos:

“Lei Complementar 101/2000

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 receita 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.

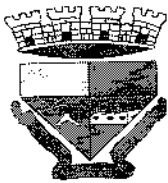
§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e IV 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.”

“ Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020.

Art. 31. O Executivo Municipal, autorizado em lei, poderá conceder ou ampliar benefício fiscal de natureza tributária com vista a estimular o crescimento econômico, a geração de emprego e renda, ou beneficiar contribuintes integrantes de classes menos favorecidas, conceder remissão e



anistia para estimular a cobrança da dívida ativa, devendo esses benefícios ser considerados nos cálculos do orçamento da receita.

§ 1º A concessão ou ampliação de incentivo fiscal de natureza tributária não considerado na estimativa da receita orçamentária dependerá da realização do estudo do seu impacto orçamentário e financeiro e somente entrará em vigor se adotadas, conjunta ou isoladamente, as seguintes medidas de compensação:

a) aumento de receita proveniente de elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição;

b) cancelamento, durante o período em que vigorar o benefício, de despesas em valor equivalente.

§ 2º Poderá ser considerado como aumento permanente de receita, para efeito do disposto neste artigo, a elevação do montante de recursos recebidos pelo Município, oriundos da elevação de alíquotas e/ou ampliação da base de cálculo de tributos que são objeto de transferência constitucional, com base nos artigos 157 e 158 da Constituição Federal.

§ 3º Não se sujeita às regras do § 1º deste artigo a simples homologação de pedidos de isenção, remissão ou anistia apresentados com base na legislação municipal preexistente.”

“Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

“Constituição Federal

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

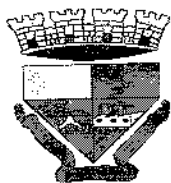
I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.”

Como é cediço, para concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios fiscais que importem em renúncia de receitas deverão ser verificados os custos envolvidos e apresentada a devida compensação orçamentária. Essa medida visa a observar a necessidade de planejamento nas contas públicas e prestigia a transparência dos atos administrativos.

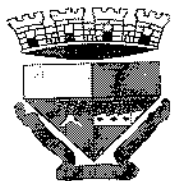
Neste seguimento, considerando que toda e qualquer redução das multas decorrente de infrações tributárias terão como efeito a renúncia de receita, exige-se a estimativa de impacto financeiro, bem como a apresentação da devida compensação de receita.



No mesmo sentido é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. (...) 2. A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89). 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2018)” (Grifos não contém no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL 11.428/2013. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. IMPOSTO TERRITORIAL URBANO (IPTU) E TAXA DE COLETA DE LIXO (TCL). Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeitada. Mérito. A lei municipal impugnada, de iniciativa da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, apresenta ofensa ao princípio da razoabilidade. Não se pode reduzir a correção monetária dos créditos de IPTU e TCL, na forma posta, pois implica evidente renúncia fiscal, ainda mais que não indicada a respectiva fonte de compensação. Declaração de inconstitucionalidade integral da Lei 11.428/13, com efeitos ex tunc, por ofensa à Constituição Estadual. Abalo significativo no orçamento municipal e embaraço a toda a atividade administrativa do



Executivo Municipal. PRELIMINAR REJEITADA, UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70054571740, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 21/07/2014). (Grifos não contém no original)

Ocorre que o projeto de lei ora apresentado, não realizou estudos do seu impacto orçamentário e financeiro, conforme exigido por lei. Portanto, incide em ilegalidade e inconstitucionalidade.

III. Ademais, importante salientar que o descumprimento de regras da Lei de Responsabilidade Fiscal implica em ato de improbidade administrativa, conforme o art. 10, VII da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, no qual poderá haver sanções penais, cíveis e administrativas.

Nas palavras de Wallace Paiva Martins Júnior:

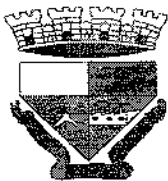
“A concessão de benefícios administrativos ou fiscais, não obstante caracterize uma política socioeconômica necessária ao desenvolvimento, importa assunção de ônus pelo Poder Público concedente, que os recupera com os meios de captação de receita pública. Por isso, sua concessão irregular, contrariando ou extrapolando os requisitos legais ou regulamentares, sob o prisma da receita (isenção, redução de base de cálculo, alíquota zero, crédito tributário) ou de despesa pública (subvenção, subsídio, auxílio), é atividade lesiva ao patrimônio público, na medida em que ilicitamente o Poder Público gastou o que não deveria gastar, e o particular poupou aquilo que deveria despendar.”³

Por esse motivo, na forma que o projeto lei está sendo proposto, o mesmo poderá implicar em ato de improbidade administrativa.

IV. Outrossim, importante destacar que o art. 106 do Código Tributário Nacional, dispõe que a lei posterior que culmine em penalidade mais branda incide até mesmo sobre fatos pretéritos, sendo que poderá ser invocada pelo contribuinte a qualquer tempo⁴.

³ Martins Júnior, Wallace Paiva. Proibição Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 216.

⁴ Código Tributário Nacional. Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito: I - em qualquer caso, quando seja expressamente interpretativa, excluída a aplicação de penalidade à infração dos dispositivos interpretados; II - tratando-se de ato não definitivamente julgado: a) quando deixe de defini-lo como infração; b) quando deixe de tratá-lo como contrário a qualquer exigência de ação ou omissão, desde que não tenha sido fraudulento e não tenha implicado em falta de pagamento de tributo; c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática.



Nesta perspectiva, Leandro Paulsen adverte que “os tribunais têm admitido a invocação deste dispositivo inclusive em sede de Embargos à Execução Fiscal. Enquanto não efetuado o pagamento da penalidade, pode o contribuinte se beneficiar com a superveniência da lei mais branda”⁵:

“PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. INOVAÇÃO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. VEDAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. ART. 106 DO CTN. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENIGNA. ATO NÃO DEFINITIVAMENTE JULGADO. INCIDÊNCIA. ALEGAÇÃO EM EMBARGOS À EXECUÇÃO. POSSIBILIDADE. [...] 2. É facultado ao contribuinte requerer a incidência de lei posterior mais benéfica a fatos pretéritos, nos termos do art. 106 do Código Tributário Nacional, enquanto não definitivamente julgada a demanda. Precedentes. Agravo regimental improvido. (STJ, 2ª Turma, AgRg no AREsp 188.843/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, out/2012)” (Grifos não contém no original)

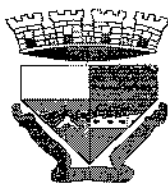
À vista disso, a presente alteração legislativa visando reduzir as multas decorrentes das infrações tributárias, impactará em todos os créditos dessa natureza, até mesmo as cobranças administrativas e judiciais em curso.

Por essa razão, nesse momento, sem a devida análise técnica do custo e o impacto orçamentário-financeiro dessa medida é impossível prever a sua repercussão no erário municipal.

V. Por outro olhar, a orientação do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria de concessão de benefícios fiscais, é que ela abarca alguma margem de discricionariedade política, quanto à sua conveniência e oportunidade, a partir de critérios racionais, lógicos e pessoais:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - IPI - AÇÚCAR DE CANA - LEI Nº 8.393/91 (ART. 2º) - ISENÇÃO FISCAL - CRITÉRIO ESPACIAL - APLICABILIDADE - EXCLUSÃO DE BENEFÍCIO - ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - INOCORRÊNCIA - NORMA LEGAL DESTITUÍDA DE CONTEÚDO ARBITRÁRIO - ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO COMO LEGISLADOR POSITIVO - INADMISSIBILIDADE - RECURSO IMPROVIDO. CONCESSÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA E UTILIZAÇÃO EXTRA-FISCAL DO IPI. - A concessão de isenção em matéria tributária traduz ato discricionário, que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público (RE 157.228/SP), destina-se - a partir de

⁵ PAULSEN, Leandro. Direito Tributário, Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 14. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. P. 863



critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal - a implementar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade. A isenção tributária que a União Federal concedeu, em matéria de IPI, sobre o açúcar de cana (Lei nº 8.393/91, art. 2º) objetiva conferir efetividade ao art. 3º, incisos II e III, da Constituição da República. Essa pessoa política, ao assim proceder, pôs em relevo a função extrafiscal desse tributo, utilizando-o como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional e de superação das desigualdades sociais e regionais. (...) (AI 360.461, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 28.3.2008) (Grifos não contém no original)

A discricionariedade administrativa é caracterizada pela margem de escolha que o gestor público possui em determinadas situações, no qual por meio da análise da conveniência e da oportunidade, irá decidir pela opção que melhor concretize o interesse público e os objetivos constitucionalmente estabelecidos.

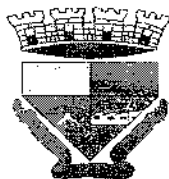
Nesta esteira, seguindo a orientação do STF, o caso em tela encontra-se no rol de possibilidades que o Chefe do Poder Executivo exercerá a discricionariedade administrativa. Assim sendo, sem realizar os devidos estudos de custos e apontar a compensação orçamentária para reduzir os percentuais das multas de infrações tributárias, não há como exercer o juízo de conveniência e oportunidade. Logo, contraria o interesse público, bem como não atende aos objetivos constitucionalmente estabelecidos.

VI. Somando-se aos argumentos já expostos, a redução dos percentuais de multa incidentes nas infrações tributárias poderá enquadrar-se no rol de condutas vedadas aos agentes e servidores públicos em ano eleitoral, conforme exposto na Lei nº 9.507 de 12 de novembro de 1997:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calumnia pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

VII. De mais a mais, a legislação fiscal vem sendo continuamente revisada e, inclusive, convém lembrar que a Lei Complementar nº 7 de 21 de novembro de 2019, já



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Sapucaia do Sul
Procuradoria Geral do Município
Gabinete do Procurador Geral



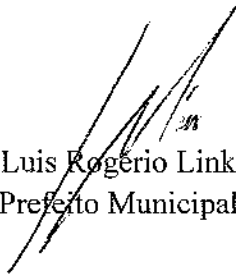
reduziu a multa material ao contribuinte, demonstrando a clara intenção de não tornar a penalidade o objetivo principal, e sim o pagamento o tributo.

A propósito, a redução das multas nas infrações tributárias conforme está apresentada no presente projeto de lei, em decorrência das reduções já realizadas pela Lei Complementar nº 7/2019, ensejaria um verdadeiro estímulo à sonegação fiscal, já que as sanções seriam reduzidas à patamares ínfimos. Desse modo, estaria descaracterizando o caráter pedagógico da sanção e beneficiando os responsáveis pelas infrações tributárias.

VIII. Por último, o Município de Sapucaia do Sul está realizando diversas medidas para o enfrentamento da crise ocasionada pelo COVID-19. Nesse sentido, importante ressaltar a Lei Municipal nº 4.020 de 3 de abril de 2020, que já propõe medidas fiscais temporárias para a manutenção do equilíbrio e desenvolvimento econômico das empresas, manutenção de emprego, renda e sustentabilidade socioeconômica em virtude dos efeitos das normas adotadas para a prevenção da transmissão do novo Coronavírus.

Diante do exposto, por razões de inconstitucionalidade, ilegalidade e consequente contrariedade ao interesse público veto totalmente o Projeto de Lei nº 013/2020, propiciando a esse Egrégio Poder a reapreciação da matéria, certo de que os nobres vereadores, ao conhecerem dos motivos que me levaram a tal procedimento, reformularão seu posicionamento.

Atenciosamente,



Luis Rogério Link
Prefeito Municipal