



Processo Nº: 2020/370
Requerente: PREFEITURA DE SAPUCAIA DO SUL
Assunto: Veto total ao Projeto de Lei

RELATÓRIO

O expediente versa sobre comunicação de **VETO TOTAL** aposto pelo Chefe do Poder Executivo ao Projeto de Lei Legislativo nº 13/2020, de autoria do nobre vereador Marco Antônio da Rosa, que **“modifica a redação do artigo 86º da lei nº 1 de 27 de setembro de 20178, que alterou e consolidou a Lei Municipal nº 3.179 de 30 de setembro de 2009”**.

Em atenção às medidas adotadas pela administração para enfrentamento da crise pandêmica COVID-19, (arts. 2º e 3º da Ordem de Serviço nº 004/2020), o expediente tramita exclusivamente em formato digital. Constatam dos autos virtuais os seguintes documentos em anexo:

001 solicitação via email (pdf, 1 página);
002 mensagem (pdf, 9 páginas).

PARECER

Primeiramente destacamos que, por ocasião da manifestação técnica exarada nos autos do expediente nº 2020/272, que tratou do processo original de iniciativa parlamentar, a orientação foi encaminhada com ressalvas, que reiteramos nesta oportunidade.

No que se refere ao presente **VETO TOTAL**, para facilitar, adotaremos a estrutura de tópicos:

01.DA HIERARQUIA ENTRE LEI COMPLEMENTAR E LEI ORDINÁRIA:

A jurisprudência do STF (REs 491.629, 377.457 e 381.964) posicionou-se ao sentido da **não existência de hierarquia entre tais espécies**



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

normativas, sendo que a distinção entre elas deve ser aferida em face da Constituição, considerando o campo de atuação de cada uma. Em essência, *se lei complementar veicular matéria passível de lei ordinária*, não incorre em vício de inconstitucionalidade formal, sendo apenas **formalmente** complementar (materialmente ordinária). Poderá, nesse caso, ser posteriormente modificada ou revogada por lei ordinária.

A lei ordinária, por sua vez, não pode regular matéria reservada pela Constituição Federal à lei complementar, sob pena de incorrerem em vício de inconstitucionalidade formal.

Dito isso, observamos que o caso em análise contém características interessantes até mesmo do ponto de vista acadêmico. Vejamos. Por ocasião da proposição parlamentar, as **justificativas** oferecidas informam que a proposição “*modifica a redação do artigo 86º 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*”. (EA 2020.272, doc. 001 projeto lei, p.1 - **grifo nosso**).

De fato, a fundamentação apresentada quando da mensagem de veto relativamente à exigência de **“observação da natureza da lei então vigente”** procede, a Lei Municipal nº 1/2017 é **complementar**, e somente deve ser alterada por lei complementar sob pena de **inconstitucionalidade formal**.

Ocorre que, no caso em tela, não se pode deixar de destacar o trajeto legislativo aplicado à matéria de fundo (Legislação tributária municipal). Explicamos: o ato normativo que dá supedâneo à alegação de



inconstitucionalidade (Lei Complementar) tratou em sua época de alterar e consolidar a Lei Municipal nº 3.179/2009. Tal legislação, *igualmente editada sob a égide da CF/88*, era uma lei ordinária:

The screenshot shows a web browser window with the URL leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/sapucaia-do-sul?o=&q=3.179. The page header includes a navigation menu with items like 'Apps', 'Compras', 'TV Online', 'Trabalho', 'Utilitários', 'Financeiro', 'Mídia', 'Diversos', and 'Viagens'. A yellow banner at the top reads 'CORONAVÍRUS: Exclusivo conteúdo legislativo a nível Brasil. Confira!'. The main content area is titled 'Legislação Municipal de Sapucaia do Sul/RS' and features a search bar with the text 'Fazer outra pesquisa'. Below the search bar, it displays 'Resultados da pesquisa: 3.179' and '32 atos(s) encontrado(s)'. The search results are listed as follows:

1. **Lei Ordinária 3179/2009** Norma revogada
DISPÕE SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL.
2. **Decreto 3179/2005** Norma em vigor
(ATO INEXISTENTE - NUMERAÇÃO NÃO UTILIZADA)

Ao quanto se apresenta, a LCM 3.179/2009, ao “*alterar e consolidar*” a LM 3.179/2009, visou produzir o efeito de “*complementarizar*” – se existe tal expressão na ciência jurídica, a norma jurídica original que seria naquela oportunidade consolidada. Legislação esta que, por sua vez, *era lei ordinária, mas tratava de matéria reservada a lei complementar*.

Razões pelas quais, em que pese mereça destaque a “*trajetória mista*” da leis municipais editadas sobre matéria tributária, exclusivamente considerando a reserva constitucional deste tipo de norma à Lei

¹ <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/sapucaia-do-sul?o=&q=3.179>, acessado em 27/07/2020, às 11:08



Complementar, encaminhamos o parecer ***favoravelmente ao veto do Poder Executivo no que se refere à inconstitucionalidade formal.***

2. DA ALEGADA VIOLAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O presente ponto resta justificado pelo Poder Executivo com fundamento na necessidade de apresentação de impacto financeiro da medida proposta, tendo em vista a série de medidas adotadas em razão da atual situação abarcada pela economia local (Decretos Municipais), e por oportuno em obediência ao que está lançado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressaltando nesta oportunidade as ressalvas já lançadas quando do encaminhamento à deliberação pela Comissão de Finanças, desenvolveremos a questão de fundo com mais abrangência.

A controvérsia está ligada à natureza tributária do benefício que se pretende conceder. Sendo benefício de natureza tributária, fica a proposição condicionada também aos requisitos da Lei de Responsabilidade fiscal, em especial o estudo de impacto financeiro.

Vejamos:

*Em direito tributário, tanto um crédito quanto os respectivos juros e multas são considerados **obrigação tributária principal**, pois o enquadramento de uma obrigação tributária como principal depende exclusivamente do seu conteúdo pecuniário.*

Conforme já se analisou no estudo do conceito de tributo, a multa é, exatamente, o que o tributo, por definição legal, está impedido de ser: a sanção por ato ilícito. Entretanto, a obrigação de pagar a multa tributária foi tratada pelo CTN como obrigação tributária principal.



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

Vale dizer: multa não é tributo, mas a obrigação de pagá-la tem natureza tributária.

(In: ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário Esquemático. 9 ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro. Forense. São Paulo: MÉTODO, 2015). P.272

Como vimos, segundo a lição doutrinária acima, não é propriamente a multa que tem natureza tributária, mas as consequências da sua aplicação. Ela não tem natureza tributária em abstrato, mas adquire natureza tributária quando se materializa. Tal característica permitiria, em tese, dispor sobre multas sem atrair a incidência da LRF.

Ocorre que é possível também encontrar arestos jurisprudenciais que não abarcam esse entendimento, considerando por **renúncia de receita** a concessão de benefícios de redução de multa sem estimativa de impacto financeiro. Transcrevemos:

INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DA LAPA Nº 2.160/2008. CONCESSÃO DE "DESCONTO ESPECIAL SOBRE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS, INSCRITOS OU NÃO EM DÍVIDA ATIVA". INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DEPENDÊNCIA DA INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO ARTIGO 165, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO ARTIGO 133, § 6º, I, e § 8º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INOBSERVÂNCIA, ADEMAIS, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE PRÉVIO ESTUDO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. VÍCIO MATERIAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE.

(TJ-PR - Recurso Administrativo: 925318101 PR 925318-1/01 (Acórdão), Relator: Sérgio Arenhart, Data de Julgamento: 07/07/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ: 1380 28/07/2014)

Do voto do Exmo. Desembargador Relator, destacamos os seguintes trechos:



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

Põe-se em debate a Lei nº 2.160/2008, do Município da Lapa, a qual comporta a seguinte redação:

"Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal, autorizado a conceder isenção de **multas**, juros de mora e atualização monetária, sobre os débitos tributários lançados nos exercícios de 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007, inscritos ou não em dívida ativa.

(...)

Sob outro viés, também se vislumbra que o conteúdo normativo vilipendia o princípio da legalidade, ensejando o reconhecimento concomitante da incompatibilidade material.

Determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) que **a renúncia de receita**, - a qual **por certo abarca o desconto em relação** aos juros, **multa** e correção monetária proporcionados pela lei municipal inquinada -, para além de ser precedida da referida estimativa, atenda ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, e ao menos uma das condições dentre as quais (i) a demonstração de consideração na lei orçamentária e não afetação às metas de resultados fiscais e/ou (ii) a previsão de medidas compensatórias, como se antevê:

Por tais razões, considerando as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo relativamente às diversas providências adotadas para buscar equacionar ou equalizar as dificuldades econômicas e fiscais dos contribuintes neste momento de pandemia (Coronavírus – COVID 19), e ante a inexistência de orientação jurisprudencial/doutrinária uniforme sobre a renúncia de receita na redução de multas, que em abstrato não são tributo, mas cuja aplicação resulta em obrigação tributária, optamos por acompanhar o veto do prefeito municipal, encaminhando o parecer pela **necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demais requisitos da LRF.**



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

3. CONDUCTAS VEDADAS EM ANO ELEITORAL

Finalmente, com relação às condutas vedadas em ano eleitoral, considerando que as medidas preconizadas pela proposição têm por objetivo o enfrentamento dos impactos da COVID-19, entendemos que não há vedação em face de 2020 ser ano eleitoral, porque o art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/19971, excepciona a concessão de benefícios e incentivos nas situações de calamidade pública, hipótese em que se enquadra a proposição, em face da decretação de situação de calamidade em âmbito nacional, reconhecida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020:

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 calamidade 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. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, em atenção aos argumentos e fundamentos apresentados pelo Poder Executivo em sua justificativa de **VETO TOTAL**, frente à análise jurídica e legal disposta, opinamos quanto à viabilidade de tramitação da presente Proposta de Veto, em razão da existência de vício formal – *inconstitucionalidade formal* (proposição de Lei Ordinária para alteração de Lei Complementar) e também quanto ao mérito (mais precisamente quanto à análise da necessidade de acompanhamento de



CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

impacto financeiro e orçamentário) após as diversas medidas adotadas pelo Executivo (Decretos Municipais – calamidade pública), em conformidade com os fundamentos normativos, doutrinários e precedentes jurisprudenciais apresentados acima, encaminhamos o expediente ao prosseguimento.

À conclusão superior, e com aprovação, encaminhem-se os autos à Diretoria Legislativa para as devidas diligências.

Pablo José Camboim de Souza

OAB/RS 50.493

Matrícula 881

João Roberto da Fonseca Junior

Procurador Chefe

OAB/RS 69.257