

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

MENSAGEM Nº 41, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2020.

**VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 23/2020**

Exma. Sra.

**DD. Raquel Moraes**

**Presidente da Câmara Municipal**

Sapucaia do Sul – RS

Nesta.

Senhora Presidente:

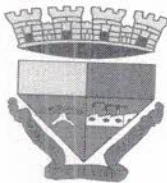
Dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar que, utilizando a prerrogativa que me é conferida pelo artigo 60, § 1º, combinado com o artigo 82, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Sapucaia do Sul, decidi opor VETO TOTAL ao Projeto de Lei Complementar Legislativo nº 23/2020, de autoria da nobre 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 27 e 28 de outubro de 2020. A negativa de sanção fundamenta-se em razões de inconstitucionalidade, de ilegalidade e de contrariedade ao interesse público, conforme passo a demonstrar.

Inicialmente, frisa-se que a proposta reproduz a mesma redação do projeto de lei Legislativo nº 13/2020, que foi objeto de veto, tendo este sido aceito. Não obstante, por constituir proposta rejeitada, sua tramitação foi autorizada mediante assinatura de vereadores que representam a maioria absoluta da Casa Legislativa, consoante art. 59 da Lei Orgânica Municipal.

A proposta anterior era projeto de lei ordinária com objetivo de modificar o Código Tributário Municipal que é lei complementar. Portanto, a diferença entre as propostas consiste em sua classificação como projeto de lei complementar.

Destaca-se que o equívoco formal era apenas um item dos itens citados nas razões do veto quanto às ilegalidade da proposta e sequer era o principal, como adiante se demonstra.

O texto legal pretende modificar o art. 86 da Lei Complementar nº 1, 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:



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

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

- I - de 10% (dez por cento) do valor do tributo devido, 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."*

A redação atual do referido artigo, sem modificação tem o seguinte teor:

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

- I- de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do tributo devido, se privilegiadas;*
- II- de 50% (cinquenta por cento) do valor do tributo devido, se básicas;*
- III- de 75% (setenta e cinco por cento) do valor do tributo devido, se qualificadas."*

Como se observa, a alteração reduz para menos da metade as multas aplicadas pelas infrações privilegiadas e básicas à legislação tributária municipal e em um terço às qualificadas.

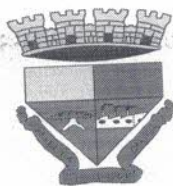
O Código Tributário municipal foi objeto de alteração por esta Câmara de Vereadores, por meio da Lei Complementar nº 7, de 21 de novembro de 2019, que acrescentou o art. 86-A com a seguinte redação:

*"Art. 86-A - Aplicam-se às multas materiais de que trata esta Lei Complementar as seguintes reduções:*

- I - 50% (cinquenta por cento), na hipótese de o contribuinte efetuar o pagamento administrativo do débito no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que tiver sido notificado do lançamento, sem apresentação de impugnação administrativa ou judicial;*
- II - 30% (trinta por cento), na hipótese de o contribuinte efetuar o pagamento administrativo do débito no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data em que tiver sido notificado da decisão administrativa de primeira instância à impugnação tempestiva."*

Ou seja, o Poder Executivo Municipal havia instituído benefício para o pagamento administrativo do débito no prazo de 30 dias com reduções de 50 e de 30%. A





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

redução da multa material ao contribuinte demonstrou que a aplicação da penalidade não é o objetivo principal da Lei, e sim o pagamento o tributo.

A proposta legislativa em apreço acaba por premiar o contribuinte faltoso e estimular a que o grande contingente de contribuintes que não medem sacrifícios para manterem suas obrigações em dia optem pela inadimplência. Afinal, a multa passa a ser tão simbólica que estimula a transgressão e até a sonegação fiscal.

Destaca-se que o projeto de lei ora em tela viola o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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. A proposta também se encontra dissonante com o art. 31 da Lei Municipal nº 3.875/2019 que trata das Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020.

Vejamos o que dizem os artigos:

Lei Complementar Federal nº 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 (...)”*



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

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."*

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:*

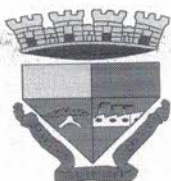
- a) aumento de receita proveniente de elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição;*
- b) cancelamento, durante o período em que vigorar o benefício, de despesas em valor equivalente.*

*§ 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."*

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





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

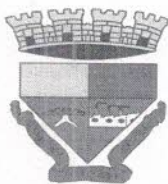
necessidade de planejamento nas contas públicas e prestigia a transparência dos atos administrativos.

Neste seguimento, considerando que toda e qualquer redução das multas decorrentes 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)” (grifou-se)*

*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*



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

*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). (Grifou-se)*

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.

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 despende.”<sup>1</sup> (grifou-se)*

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

Outrossim, importante destacar que o **art. 106 do Código Tributário Nacional**, dispõe que a lei posterior que culmine em penalidade mais branda incide até

<sup>1</sup> Martins Júnior, Wallace Paiva. Proibidade Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 216.





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

mesmo sobre fatos pretéritos, sendo que poderá ser invoca pelo contribuinte a qualquer tempo<sup>2</sup>.

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”<sup>3</sup>:

*“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 a reduzir as multas decorrentes das infrações tributárias, impactará em que todos os créditos dessa natureza, até mesmo as cobranças administrativas e judiciais em curso.

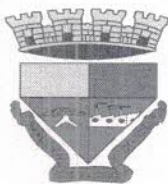
Por essa razão, nesse momento, sem a devida análise técnica do custo e do impacto orçamentário-financeiro dessa medida é impossível prever a sua repercussão no erário municipal em face do estímulo à falta de adimplência às obrigações tributárias.

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 Federal nº 9.504, de 12 de novembro de 1997 (Lei Eleitoral):

*“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:*

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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



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

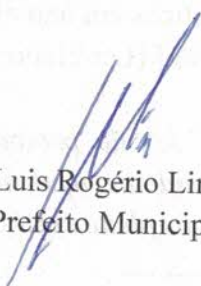
*§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior,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

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 a patamares ínfimos. Desse modo, estaria descaracterizando o caráter pedagógico da sanção e beneficiando os responsáveis pelas infrações tributárias.

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, propôs 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. Também a Lei Municipal nº 4.041, de 29 de setembro de 2020, instituiu o Programa de Recuperação Fiscal - REFIS MUNICIPAL 2020, destinado a promover a regularização de créditos tributários e não tributário do Município, com benefícios de descontos de juros e multa de mora.

Diante do exposto, por razões de inconstitucionalidade, ilegalidade e consequente contrariedade ao interesse público veto totalmente o Projeto de Lei Complementar nº 23/2020, 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