



**PREFEITURA DA ESTÂNCIA
TURÍSTICA DE SÃO ROQUE**
E S T A D O D E S Ã O P A U L O

VETO Nº 01/2020
De 10 de janeiro de 2020

Senhor Vereador Presidente:

Ref. Ao Autógrafo n.º 5071/2019
Projeto de Lei Complementar n.º 003-L, de 05/11/2019
Autoria: Poder Legislativo – Vereador Rafael Tanzi de Araújo

Razões e Justificativas do Veto
(Artigo 62, § 1º da Lei Orgânica do Município)

Vistos.

Trata-se de Lei Complementar Municipal de iniciativa do Exmo. Vereador Rafael Tanzi de Araújo, que cria o programa de incentivo ao Desenvolvimento – DESONVOLVE SÃO ROQUE, aprovado pelo Legislativo.

Com a devida *vênia* de posições contrárias, o projeto de lei encontra-se inquinado de vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade.

A Lei tem a natureza de norma benéfica, porque concede isenções para as hipóteses nela contempladas, atingindo diretamente o orçamento do município.

No caso, *s.o.j.*, há inconstitucionalidade por iniciativa. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que instituem benefícios fiscais. Normas da espécie, porque diminuem a receita prevista no orçamento, **somente poderiam ser concebidas pelo Poder Executivo, que é o encarregado da execução do orçamento.** Vejamos:

“Este Órgão Especial, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 144.748.0/4-00, julgada em 12 de setembro de 2007, sendo relator o Des. MARCO CÉSAR, à unanimidade reconheceu a inconstitucionalidade por vício de iniciativa de lei tributária benéfica de Ribeirão Preto, que instituiu incentivo fiscal para apoio de projetos culturais. Também na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 135.071.0/3-00, julgada em 26 de setembro de

ct

1

Prot. 188/2020 - 10/01/2020 - 17:38



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SÃO ROQUE

E S T A D O D E S Ã O P A U L O

2007, sendo relator o Des. MOHAMED AMARO, contra os votos dos Des. ROBERTO VALLIM BELLOCCHI e IVAN SARTORI reconheceu a inconstitucionalidade por vício de iniciativa de lei que instituiu a isenção tributária aos portadores de deficiência ou seus responsáveis, no Município de Jundiá. E mais recentemente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 148.312.4/0-00, julgada em 3 de outubro de 2007, sendo relator o des. MARCO CÉSAR, também contra os votos dos Des. ROBERTO VALLIM BELLOCCHI e IVAN SARTORI reconheceu a inconstitucionalidade por vício de iniciativa de lei que isentou do pagamento de taxas entidades beneficiadas pela imunidade" (ADIN nº 149.269-0/4-00, de 20 de fevereiro de 2008, r. Des. Boris Kauffmann).

Nesta linha, segue o posicionamento do C. STF. Em que pese a competência concorrente em matéria tributária, quando se está diante de projeto de lei que resultará em renúncia de receita, tem-se que o Legislativo legislou sobre o **Orçamento Municipal**, vedado tal comportamento na forma do precedente abaixo:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DE LEI. COMPETÊNCIA CONCORRENTE AINDA QUE DECORRA ALGUM BENEFÍCIO FISCAL. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Esta Corte possui entendimento pacificado no sentido de que é de iniciativa concorrente o projeto de lei que trata de matéria tributária, ainda que exista proposta com o intuito de concessão de benefício fiscal. Precedentes: ADI nº 727, Plenário, Relator o Ministro Celso de Mello, ADI nº 2.464, Plenário, Relatora a Ministra Ellen Gracie; RE nº 667.894, Relator o Ministro Gilmar Mendes, RE nº 583.116, Relator o Ministro Dias Toffoli.

2. *In casu*, o acórdão recorrido assentou (fl. 68):



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SÃO ROQUE

E S T A D O D E S Ã O P A U L O

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - LEI QUE REDUZ
A BASE DE CÁLCULO DE CONTRIBUIÇÃO
PARA O CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA
- RENÚNCIA DE RECEITA - VÍCIO DE
INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE -
REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. - Projeto
de Lei que importe em renúncia de receita é da
iniciativa privativa do Chefe do Executivo
Municipal.

3. O Tribunal de origem divergiu do
entendimento consolidado por esta Corte.

4. Recurso extraordinário a que se dá
provimento. (decisão em anexo)

Outros julgados demonstram isso:

EMENTA: I. Ação direta de
inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do
Estado do Mato Grosso do Sul (redação do
art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os
aposentados e pensionistas do antigo sistema
estadual de previdência da contribuição
destinada ao custeio de plano de saúde dos
servidores Estado: inconstitucionalidade
declarada. II. Ação direta de
inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista
do modelo dúplice de controle de
constitucionalidade por nós adotado, a
admissibilidade da ação direta não está
condicionada à inviabilidade do controle
difuso. 2. A norma impugnada é dotada de
generalidade, abstração e impessoalidade,
bem como é independente do restante da lei.
III. Processo legislativo: matéria tributária:
inexistência de reserva de iniciativa do
Executivo, sendo impertinente a invocação do
art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz
respeito exclusivamente aos Territórios
Federais. IV. Seguridade social: norma que
concede benefício: necessidade de previsão
legal de fonte de custeio, inexistente no caso
(CF, art. 195, § 5º): precedentes (ADI 3205/MS

at



**PREFEITURA DA ESTÂNCIA
TURÍSTICA DE SÃO ROQUE**
E S T A D O D E S Ã O P A U L O

- Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Julgamento:
19/10/2006, Órgão Julgador: Tribunal Pleno,
Publicação DJ 17-11-2006 PP-00047)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE FIXA MULTA AOS ESTABELECIMENTOS QUE NÃO INSTALAREM OU NÃO UTILIZAREM EQUIPAMENTO EMISSOR DE CUPOM FISCAL. PREVISÃO DE REDUÇÃO E ISENÇÃO DAS MULTAS EM SITUAÇÕES PRÉ-DEFINIDAS. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA NÃO LEGISLOU SOBRE ORÇAMENTO, MAS SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA CUJA ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA ENCONTRA-SE SUPERADA. MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE (ADI 2659/SC - Min. NELSON JOBIM, Julgamento: 03/12/2003, Publicação DJ 06-02-2004 PP-00022)

Da análise, em que pese as justificativas esposadas e a sua reconhecida importância ao Município, **conclui-se que existem impedimentos legais para a sua sanção, tendo em vista que além do vício de iniciativa há a renúncia de receita sem o devido estudo do impacto orçamentário-financeiro.**

Destarte, além do vício formal, não se pode olvidar que a lei que autoriza dar descontos no IPTU ,entre outros tributos municipais, *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 n° 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT), conforme já se manifestou ao Judiciário Brasileiro:*

Ementa: 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.

cf



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SÃO ROQUE

E S T A D O D E S Ã O P A U L O

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 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**)

Com efeito, a violação a Constituição Estadual do Estado de São Paulo, porque a ausência de impacto orçamentário – financeiro demonstrou a inobservância ao previsto nos artigos 111 e 174, § 6º da CE – SP.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SÃO ROQUE

E S T A D O D E S Ã O P A U L O

Não se pode olvidar que a receita pública, entendida como tudo o que entra nos cofres públicos, não tem por objetivo a obtenção de lucro, como nas atividades privadas, mas sim efetuar despesas com o fim de satisfazer as necessidades públicas. Logo, diferentemente das atividades privadas, nas quais se busca a satisfação de interesses particulares, a receita pública destina-se à satisfação de interesses gerais, de toda a sociedade, devendo sua renúncia estar robustamente justificada e nos termos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não é demais ressaltar que as Leis nº 4991, de 25 de julho de 2019, e nº 5052, de 20 de novembro de 2019, aprovadas pelo Poder Legislativo, previam as diretrizes orçamentárias, orçando também as receitas e as despesas para o exercício do ano de 2020. **O Projeto de Lei que ora se veta, além de não indicar a origem dos recursos que irão possibilitar a renúncia da receita pretendida, tampouco esclarece se alguma atividade prevista no orçamento anual deverá deixar de ser atendida. Ou seja, concede isenção com a receita alheia, sem elucidar de que forma isso se viabilizará, e, nem mesmo, informa qual o valor que deixará de ser arrecadado pela Fazenda Pública Municipal.** De mais a mais, é vedado ao Município que este, por meio de seus representantes, cometa o desatino de abrir mão de parte da receita pública (ainda mais sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro).

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Artigo 14, §1º, assim prevê:

Art. 14. 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:

(...)

§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.

cf



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SÃO ROQUE

E S T A D O D E S Ã O P A U L O

Doutra borda, o princípio da separação de poderes, previsto no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo também foi violado. É necessário observar que, no sistema de divisão de poderes, a gestão administrativa cabe ao poder Executivo, enquanto a função de edição de atos normativos gerais e abstratos cabe ao Legislativo. Acrescente-se, corretamente visualizada a questão, que o conceito de gestão administrativa envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“a Prefeitura não pode legislar, 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”. Sintetiza, ademais, que “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”. (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712.)

Ainda, houve a inobservância do previsto do disposto no art. 163 § 6º da Constituição Estadual (dispositivo que reproduz o art.150 § 6º da Constituição Federal), pelo qual:

“qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei estadual

CF



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SÃO ROQUE

E S T A D O D E S Ã O P A U L O

específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art.155, §2º, XII, 'g', da Constituição Federal”.

A exigência de lei específica significa, em outras palavras, que o diploma deve tratar exclusivamente da matéria, ou seja, do benefício fiscal.

Pelas razões acima exposta, uma vez presente vício formal e material, **VETO** integralmente o texto legal vindo à sanção, notadamente o Autógrafo nº 5071 de 09/12/2019, nos termos de toda fundamentação acima, destacando, por simetria, a violação aos artigos 61, § 1º, II “b” da CF/88, bem como violação aos artigos 5º, 144, 163, §6º, 174, I a III e 176, I da Constituição Estadual e violação ao artigo 14 da LRF (Lei n.º 101/2000), fazendo tudo na forma do artigo 62, § 1º da Lei Orgânica do Município.

Aproveito a oportunidade para registrar os protestos de elevada estima e distinta consideração.

CLAUDIO JOSÉ DE GÓES
PREFEITO

Ao Exmo. Sr.
Israel Francisco de Oliveira
DD. Presidente da Egrégia Câmara Municipal de
São Roque – SP