

MENSAGEM N.º 003 DE 07 DE DEZEMBRO DE 2011.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CASTELO, no uso de suas atribuições previstas na Lei Orgânica Municipal (art 53, V), decide **VETAR INTEGRALMENTE** o Autógrafo de Lei n.º 111/2011, constante do Processo Administrativo n.º 17256/2011, que concede isenção especial de tributos municipais - IPTU - em favor dos imóveis urbanos localizados em vias públicas não pavimentadas, conforme explicitado nas razões que se seguem.

RAZÕES DE VETO

Trata-se de matéria louvável que demonstra o interesse dos Nobres Edis em contribuir com medidas que beneficiem os munícipes quanto ao pagamento de tributos municipais - IPTU, entretanto em que pese as nobres intenções, padece de vícios insanáveis razão pela qual o veto, ora formulado, é medida legal que se impõe, conforme as razões a seguir expostas.

No referido Projeto de Lei o que se busca é a isenção do IPTU em favor dos imóveis urbanos localizados em vias públicas não pavimentadas.

No entanto, apesar dos seus elevados propósitos, o presente autógrafo apresenta vícios de validade e de inconstitucionalidade, vez que pretende legislar sobre matéria inerente a função executiva, e não à legislativa.

A Constituição Federal no seu artigo 2º determina a independência e harmonia entre os três poderes, mais precisamente, entre as três funções estatais: legislativa, executiva e judiciária. Sendo que uma não pode interferir na competência de atuação da outra sob pena de estar agindo em arrepio à Carta Magna.

Visou o legislador constitucional com a tripartição dividir as funções estatais prevendo prerrogativas e imunidades para que bem pudesse exercê-



las, criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito.

Como se sabe, o Município como ente politicamente organizado tem em sua estrutura organizacional a presença da função executiva, exercida pela administração municipal, que tem como expoente o Chefe do Executivo municipal e a função legislativa exercida pela Câmara de Vereadores.

O ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles comenta a respeito da composição do governo municipal:

“O sistema de divisão de funções impede que o órgão de um poder exerça as atribuições de outro poder, de modo que a Prefeitura não pode legislar - função específica do Poder Legislativo; como também a Câmara não pode administrar - função específica do Poder Executivo.”¹

Logo, conclui-se que: os poderes (funções) Executivo e Legislativo não podem ingressar na competência privativa do outro, sob pena de infração aos ditames constitucionais que regem a matéria.

Assim, o mesmo Hely Lopes preleciona que se pode traçar os liames de atuação de cada um desses dois poderes, “eis que a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do Prefeito assim se dispõe: o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.”²

1 Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Ed. Malheiros. São Paulo. 2001. p.137.

2 ² Id. Ibid. p. 576.



A Câmara não pode delegar funções ao Prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (Art. 2º CF). Assim como não cabe a edilidade praticar atos do Executivo, também não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

A matéria do presente projeto de lei busca conceder isenção de imposto municipal, interferindo no planejamento tributário e na arrecadação de receitas do município, não podendo adentrar no aparato legal municipal porque eivado de vício de iniciativa, eis que conforme previsto na Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 33, parágrafo único, inciso III:

Art. 33 - A iniciativa de Lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos.

Parágrafo único. São de iniciativa do Prefeito Municipal, as leis que disponham sobre:

III - organização administrativa do Poder Executivo e matéria tributária e Orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; (grifei)

Desta forma, fica caracterizada a nítida interferência do Poder Legislativo Municipal na competência do Poder Executivo, já que a iniciativa para Leis que disponham sobre matéria tributária e orçamentária é exclusiva do chefe do Executivo. Assim revela-se indubitavelmente a ilegalidade por violação ao art. 33, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

Pertinente, aqui, a conhecida lição de Roque Antônio Carraza:

"Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributárias - exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, ex vi do art. 61, § 1º, II, "b", in fine, da CF - é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, aos cidadãos, etc.



Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

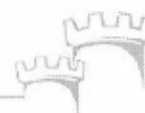
Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias "benéficas" as que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.). No mais das vezes, favorecem aos contribuintes.

Ora, só o Chefe do Executivo - senhor do Erário e de suas conveniências - reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência. (...)

Logo, sentimo-nos autorizados a proclamar que só o Chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que envolvam tal matéria.

Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, a noção das consequências políticas das leis tributárias benéficas. Nunca de suas consequências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las de antemão. Segue-se, pois, com a força irresistível dos raciocínios lógicos, que não podem apresentar projetos de lei neste sentido. (...)

É fácil compreendermos o porquê disto: sendo o assunto de interesse preponderante do Poder Executivo, o Constituinte entendeu que ao Presidente, ao Governador e ao Prefeito (cada um, evidentemente, na sua esfera de atuação) devia ser reservada a iniciativa das leis que cuidam desta matéria.



Afinal, como preleciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho 'o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante'.

Desatendida essa exclusividade, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa"²

Frisa-se que a norma que envolva matéria tributária e orçamentária é norma de estrutura do Poder Executivo, e como tal, norma de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Além disso, ocorre o fato de que o Poder Público em geral e o Poder Executivo em particular, não pode agir negligentemente no exercício da competência de arrecadação tributária, sob pena de infração ao previsto no inciso X, do artigo 10, da Lei n.º 8.429/92.

No entanto, cumpre-nos ressaltar também que, proposição maculada por vício de iniciativa é integralmente nula e nem mesmo eventual sanção governamental teria o condão de convalidá-la, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal (STF), senão vejamos:

A sanção a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão à cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a vontade do Chefe do Poder Executivo - ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada - revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República. (ADI-MC n.º

² ("Curso de Direito Constitucional Tributário", 18ª ed., São Paulo: Malheiros, 2.002, p. 273-276).



1.070/MS, Relator: Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, Publicação DJU, em 15-09-95)

Nesse mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles continua asseverando sobre tal situação:

“Atuando através de leis que elabora e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao Prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, tem decidido o STF e os Tribunais Estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo”.³

Desta forma, conclui-se que o Executivo Municipal não pode ter interferência da Câmara no que tange a administração de seus bens e rendas, e nem mesmo em questões que envolvam interferência no orçamento, já que se trata de competência privativa do Prefeito Municipal.

No que se refere à iniciativa de projetos de leis relativos à matéria em apreço, afirma a doutrina que são cabíveis ao Executivo. Ives Grandra Martins e Celso Ribeiro Bastos³ assim asseveram sobre tal fato:

“É que sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. Se tal possibilidade lhe

³ *Id* *Ibid.* p. 577.

In Comentários à Constituição do Brasil, 4º Volume, Tomo I, Ed. Saraiva



fosse ofertada, amiúdo, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional”.

Ademais, como se denota das considerações apontadas, a medida aprovada, além de ferir competência reservada ao Chefe do Executivo prevista na Lei Orgânica Municipal, o Autógrafo de Lei 111/2011, também vai de encontro ao que determina o Art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), *in verbis*:

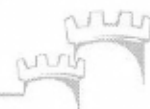
Art. 14 A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes 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:

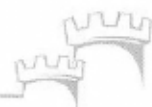
I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Logo, para a concessão de qualquer benefício fiscal devem ser observadas as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que não ocorreu no caso em tela. A despeito do caráter social da norma, não foi sopesada a renúncia de receita, com indiscutíveis reflexos negativos no orçamento Municipal.

Com efeito, os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Constituição, que conferem ao Chefe do Executivo a iniciativa privativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais, determinam que o projeto de lei orçamentária deve ser acompanhado de demonstrativo das consequências nas receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Assim sendo, nada pode ser alterado, na matéria de isenção tributária, sem a prévia anuência do Chefe do Poder Executivo.

Diante do exposto, decido vetar integralmente o projeto de Lei n.º 111/2011, que dispõe sobre a concessão de isenção especial de tributos municipais - IPTU - em favor dos imóveis urbanos localizados em vias públicas não pavimentadas, pelas seguintes razões: (a) o conteúdo da proposição legislativa versa sobre a concessão de isenção especial de tributos municipais - IPTU - em favor dos imóveis urbanos localizados em vias públicas não pavimentadas, padecendo então o referido autógrafo de lei de vícios insanáveis, ferindo a generalidade legislativa da Câmara Municipal, invadindo a competência do Executivo de realizar as suas atribuições no que tange a



administração de seus bens e rendas e ferindo a iniciativa privativa do Prefeito Municipal de propor leis sobre matéria tributária e orçamentária, portanto não podendo a lei em apreço ser inserida no ordenamento jurídico, eis que, vem ferir a Lei Orgânica Municipal; (b) O presente Autógrafo de Lei não observa as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; (c) fere a autonomia dos Poderes (art. 2ºCF), já que versa sobre matéria inerente ao Executivo sendo, portanto, eivada de vício a proposição de iniciativa do Legislativo municipal.

Como se denota, trata-se de dispositivos indiscutivelmente eivados de vício de iniciativa que maculam na íntegra o projeto, restando o mesmo prejudicado.

E por esses sérios e intransponíveis vícios, não pode encontrar abrigo na esfera legislativa do Município.

Dê-se ciência à Egrégia Câmara Municipal do teor do autógrafo de lei vetado para sua devida apreciação, nos termos do art. 38 e seguintes da Lei Orgânica do Município de Castelo.

Castelo, 07 de dezembro de 2011.



CLEONE GOMES DO NASCIMENTO
Prefeito Municipal