



MENSAGEM DE VETO N.º 006, DE 23 DE OUTUBRO DE 2017.

O **PREFEITO MUNICIPAL DE CASTELO**, no uso de suas atribuições previstas na Lei Orgânica Municipal (art. 53, V), decide **VETAR** o Autógrafo de Lei nº 47/2017, que autoriza a redução de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos Proprietários de Imóveis Residenciais e não Residenciais que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do Meio Ambiente, Denominado “IPTU VERDE” e dá outras providências, em virtude de vícios de inconstitucionalidade e afronto ao interesse público, conforme explicitado nas razões que se seguem.

RAZÕES DE VETO

Colenda Casa,
Ilustres Vereadores,

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa Parlamentar, que autoriza a redução de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos Proprietários de Imóveis Residenciais e não Residenciais que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do Meio Ambiente, Denominado “IPTU VERDE” e dá outras providências.

Embora elogiável a preocupação do legislativo local com o tema, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, senão é o que veremos adiante.

2.1. DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO:

Inicialmente, quadra registrar que a Lei Orgânica do Município de Castelo/ES assim dispõe:

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



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; (sem grifos no original)

Logo, temos que a proposição de leis que versem sobre matéria tributária, como é o caso, é exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

2.2. DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE:

Em verdade, o benefício fiscal previsto na lei em exame atenta contra a razoabilidade (ou proibição de excesso), que, na Constituição do Estado do Espírito Santo, encontra assento no seu Art. 32, servindo tal princípio de limite à atuação do legislador, o qual, para o atingimento de determinados fins, deve empregar os meios estritamente necessários, adequados e proporcionais.

Segundo Humberto Ávila, "o postulado da proporcionalidade exige que o Poder Legislativo e o Poder Executivo escolham, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se promove o fim. Um meio é necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais. E um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca". (Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos, Malheiros, São Paulo, 2003, p. 102).

Ora, durante o prazo de cinco anos, prorrogável por igual período, aquele que optar pela utilização de sistema de captação da água da chuva; sistema de reúso de água; sistema de aquecimento hidráulico solar; sistema de aquecimento elétrico solar; manutenção de área verde não edificada; separação

Prefeitura Municipal de Castelo



de resíduos sólidos urbanos; terá descontado anualmente do valor do referido tributo o percentual de 3% a 11%.

Nunca é demais lembrar que o IPTU é o tributo mais importante arrecadado pelos Municípios, e, portanto, a sua principal fonte de receita, transformando, assim, a benesse legal em comento numa autêntica sangria do erário municipal, com ofensa à autonomia financeira do município, que é consubstanciada na capacidade de instituir e arrecadar os tributos de sua competência.

De fato, com a renúncia de parcela expressiva de suas receitas, o Município de Castelo/ES não terá como fazer frente às suas despesas, deixando, assim, de realizar obras e serviços essenciais à população, de manter o funcionalismo, etc.

É próprio da lei dispensar o pagamento de tributos em circunstâncias excepcionais. No caso em exame, a iniciativa tem caráter aparentemente extrafiscal, só se justificando, assim, sua existência como forma de tutelar o meio ambiente.

A proteção ambiental incumbe ao Poder Público, na forma da Constituição, mas sob esse pretexto não é possível a edição de normas desarrazoadas, que renunciem a parcela significativa da receita municipal, com possibilidades de comprometer o orçamento municipal e, conseqüentemente, o funcionamento da máquina administrativa.

Não estamos querendo dizer que a proteção ao meio ambiente esteja despida de interesse público. Mas afirmando que não é razoável comprometer a receita pública e o equilíbrio do orçamento com políticas públicas para a preservação o meio ambiente.

Reconhecemos estar num período onde o meio ambiente encontra-se cada vez mais arruinado pela ação humana. Contudo, também é verdade que as

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



finanças públicas municipais sofre a cada dia com a receita em constante declínio.

Logo, penso que, oferecer à população como moeda de troca a receita municipal objetivando um meio ambiente mais saudável é medida desarrazoada, que demonstra retrocesso, e que, indubitavelmente, comprometerá o erário e não trará o resultado almejado, de um meio ambiente sadio.

Medidas outras podem fazer o mesmo efeito sem comprometimento do erário. A conscientização humana na busca de um meio ambiente equilibrado deve ocorrer por meio de outras políticas públicas que não influenciem na execução de outros serviços públicos essenciais.

Faço aqui uma consideração, especialmente, acerca da alínea "f", do Inciso I, do Parágrafo Único do Art. 2º, da Proposição, de modo que a mesma, apesar de definir os demais meios de preservação ambiental no Art. 3º, não define a separação de resíduos sólidos urbanos.

Nesse jaez, considerando que tal procedimento realiza-se diariamente, vislumbra-se, desde então, tamanha dificuldade para que a Administração Pública fiscalize se o contribuinte beneficiário do desconto permanece realizando a separação do lixo.

Não detecta-se, de início, uma forma de a Administração Pública fiscalizar diariamente se o contribuinte encontra-se realizando a coleta seletiva de seus resíduos. Isso demandaria custo e pessoal suficiente, elementos extremamente escassos na atual conjuntura, o que tende a piorar com o ingresso da presente Proposição no ordenamento jurídico municipal, além de propiciar a ineficiência do serviço público.

2.2. DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA:

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



Por outro lado, vale ressaltar, a concessão de benefícios fiscais não pode se pautar em critérios aleatórios, mas sim deve ser direcionada ao atingimento de uma finalidade de interesse público, e, por essa perspectiva, a lei em exame também merece ser condenada, à medida que os seus efeitos alcançarão uma parcela mínima da população, considerando-se os custos elevados para a implantação nas residências dos sistemas anteriormente mencionados, que proporcionam a redução do IPTU.

Em verdade, os custos de instalação e manutenção desse tipo de equipamento são suportáveis apenas pelos mais abastados, nunca pela camada mais pobre da população, donde se conclui que o benefício fiscal em análise atenta contra a isonomia tributária, por igualar situações desiguais (como se pobres e ricos pudessem igualmente instalar e manter sistema de aquecimento solar, hidráulico, eólico nas suas residências para valerem-se do benefício tributário), desafiando o pressuposto lógico de que quem tem mais deverá pagar mais tributo (princípio da capacidade contributiva).

Salienta-se ainda, que o poder de tributar e o poder de isentar representam o verso e o reverso da mesma moeda. Nesse sentido, José Souto Maior Borges leciona que: *"o poder de isentar apresenta certa simetria com o poder de tributar. Todos os problemas revelados na área do tributo podem ser estudados na ótica oposta, qual seja a isenção. Da mesma forma que existem limitações ao poder de tributar, há limites que não podem ser transpostos pelo poder de isentar, haja vista que ambos não passam do verso e reverso da mesma medalha. Ou seja, o poder de isentar é o próprio poder de tributar visto ao inverso"* (Isenções Tributárias, 2.^a ed., São Paulo: Sugestões Literárias, 1980, p. 21).

Assim, consoante o abalizado magistério de Sacha Calmon Navarro Coelho, *"o princípio da capacidade contributiva, junto com outros, tais como o de igualdade e o da generalidade, podem atuar para o controle político e jurisdicional da tributação perversa ou das perversões da extrafiscalidade. Nisso acerta em cheio o Prof. José Marques Domingues: 'As isenções extrafiscais (tanto quanto as isenções fiscais – que preservam o necessário mínimo), quando*

Prefeitura Municipal de Castelo



não iluminadas por critérios como esses, transformam-se em privilégios constitucionais e são espúrias, desvirtuadas, informam a possível colisão dos regimes de incentivos com o princípio da igualdade concebido como princípio de capacidade contributiva” (Comentários à constituição de 1988: Sistema Tributário, Rio de Janeiro, Forense, 2.^a ed., 1990, p. 332).

Conclui-se, do exposto, que a iniciativa em comento ofende a ordem constitucional estadual vigente, especialmente os princípios da razoabilidade, igualdade tributária, interesse público e capacidade contributiva (CE, Arts. 32, 136, § 1º, e 138, II, extensivo aos Municípios por força do Art. 20), impondo-se a sua exclusão definitiva da ordem jurídico-constitucional em vigor, como forma de alcançar-se o restabelecimento da justiça tributária, da paz e do equilíbrio social.

2.3. PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES:

Não se pode olvidar, ainda, que a legislação em questão cria obrigações e estabelece condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, prevendo a designação de um responsável da Secretaria Municipal de Meio Ambiente para comparecer no local e analisar se as ações estão em conformidade com a presente Lei, bem como, a elaboração pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente de parecer conclusivo acerca da concessão ou não do benefício e, ainda, impõe a atuação da Secretaria Municipal de Finanças.

Não há dúvida de que, como tal, a mencionada legislação, invadiu a esfera da gestão administrativa, e como tal, é inconstitucional, também, por violar o disposto no art. 17, p.ú., e no Art. 91, I, da Constituição Capixaba, extensivos aos Municípios por força de seu Art. 20.

É ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

O legislador municipal, na hipótese analisada, criou obrigações de cunho administrativo para a Administração Pública local.

Abstraindo quanto aos motivos que podem ter levado a tal solução legislativa, ela se apresenta como manifestamente inconstitucional, por interferir na realização, em certa medida, da gestão administrativa do Município.

Referido diploma, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.

Cumprе 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).

Prefeitura Municipal de Castelo

Av. Nossa Senhora da Penha, 103 - Centro | Cep: 29360-000 - Castelo/ES | Tel.: +55 28 3542-2124 | 8526



Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Nesse sentido, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que interferem na gestão administrativa, com amparo na violação da regra da separação de poderes, conforme ementas de julgados recentes, transcritas a seguir:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 9882, de 20 de abril de 2007, do Município de São José do Rio Preto. Obrigatoriedade de ascensoristas nos elevadores dos edifícios comerciais. Violação ao princípio constitucional da independência entre os poderes. Inconstitucionalidade declarada. Pedido julgado procedente." (TJSP, ADI 149.044-0/8-00, rel. des. Armando Toledo, j.20.02.2008, v.u.).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Itapetininga nº 4.979, de 28 de setembro de 2.005, do Município de Itapetininga, que dispõe sobre a obrigatoriedade de confecção distribuição de material explicativo dos efeitos das radiações emitidas pelos aparelhos celulares e sobre sua correta utilização, e dá outras providências. Decorrente de projeto de iniciativa parlamentar, promulgada pela Câmara Municipal depois de rejeitado o veto do Prefeito - Realmente, há que se reconhecer que a Câmara Municipal exorbitou no exercício da função legislativa, interferindo em atividade concreta do Poder Executivo - Afronta aos artigos 5º, 25, e 144 e da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO." (TJSP, ADI 134.410-0/4, rel. des. Viana Santos, j. 05.03.2008).

E, mais recentemente, assim se fez constar no despacho que deferiu a liminar na ADIn 990.10.073579-9:

"Impõe-se, à partida, a apreciação do pedido liminar, que fica deferido.

Evidente o fumus boni jûris, pois já proclamada na ADIN nº 154.526-0/0 (Rel. EROS PICELI - J. 08.10.2008 - V.U.), ser inconstitucional lei de vereadora iniciativa que cria obrigação para o Poder Executivo de utilização de papel reciclado.

Digo o mesmo quanto ao periculum in mora, porquanto a obrigação imposta ao promovente de regulamentar a norma impugnada deveras implica, na prática, em sujeição, se não imediata, quase, a

Prefeitura Municipal de Castelo



interferência, in casu descabida, o planejamento da administração no que tange a execução dos procedimentos licitatórios visando às aquisições de materiais de expedientes para o ano em exercício. Ademais, não faz o menor sentido manter a eficácia e a vigência, ainda que potenciais, eis que minguante sua regulamentação, certamente, porém, capazes de gerar ao menos atritos entre Legislativo e Executivo locais, de norma que ostenta palpável vício de inconstitucionalidade formal." (ADIn 990.10.073579-9, rel. des. Palma Bisson, j. 1º. 03.2010).

3) CONCLUSÃO:

Diante do exposto, verificando a inconstitucionalidade da norma, seja por ruptura dos Princípios da Razoabilidade, da Igualdade Tributária, da Capacidade Contributiva, da Harmonia e Independência entre os Poderes, e da Eficiência, contrariando-se as disposições da Constituição do Estado do Espírito Santo e da Constituição da República Federativa do Brasil, e ainda, vislumbrando agressão ao Interesse Público, tais razões não deixam escolha a esse Chefe do Poder Executivo do Município de Castelo/ES senão **VETAR** o Autógrafo de Lei nº 47/2017, que autoriza a redução de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU aos Proprietários de Imóveis Residenciais e não Residenciais que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do Meio Ambiente, Denominado "IPTU VERDE" e dá outras providências, o que faço com fulcro no Art. 38, §1º, da Lei Orgânica do Município de Castelo/ES¹.

Ante os motivos de ordem técnico-jurídica acima expostos, e sendo somente o que se apresenta para o momento, aproveito a oportunidade para enviar saudações cordiais, na certeza da manutenção do presente VETO por esta Casa Legislativa.

Castelo/ES, 23 de outubro de 2017.

¹ Art. 38 - *Aprovado o Projeto de Lei, na forma regimental, será ele enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.*

§ 1º - *Se o Prefeito julgar o Projeto no todo ou em parte inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á no prazo de quinze (15) dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito (48) horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto.*



LUIZ CARLOS PIASSI
Prefeito