



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

Protocolado em: V-TOTAL - 1/2019 07/01/2019 16:46	DISPONIBILIZADO NO EXPEDIENTE DA SESSÃO DE: 08/Janeiro/2019	APROVADO POR MAIORIA NA SESSÃO DE: 28/02/2019
---------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------

PROCESSO Nº 35/2018 - PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº PLC 3/2018

VETO TOTAL nº V-TOTAL - 1/2019

ao Projeto de Lei Complementar nº 03/2018, que dispõe sobre o parcelamento e redução de multa e juros dos créditos tributários e não tributários no Município de Caxias do Sul.

O Poder Executivo Municipal, por seu titular, no uso de suas atribuições legais, contidas nos artigos 73, § 1º, e 94, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, vem apor VETO TOTAL ao Projeto de Lei ementado, pelas seguintes

RAZÕES DO VETO

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 03/2018, que dispõe sobre o parcelamento e redução de multa e juros dos créditos tributários e não tributários no Município de Caxias do Sul. A iniciativa demonstra a intenção do legislador de promover a regularização de débitos pelos contribuintes municipais junto ao à Fazenda Pública Municipal.

É o breve relatório. Passa-se ao mérito.

2. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E RAZOABILIDADE.

Inicialmente, cumpre destacar que o projeto de lei incorre em vício material



por afronta ao princípio da legalidade e razoabilidade, como a seguir demonstrado:

2.1 Ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro.

Inicialmente, destaca-se que o projeto de lei implica em renúncia de receita, sem indicar qual a fonte de sua compensação.

Logo, a lei que se pretende criar não atende os requisitos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 Lei de Responsabilidade Fiscal:

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:(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001)(Vide Lei nº 10.276, de 2001)

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. (grifo nosso)**

Ainda, como já referido, o fato é que ao se abrir mão de receita através da anistia de multas e juros decorrente de crédito tributário, há necessidade de realizar estudo do impacto financeiro que isso acarretará no orçamento do Município, o que não foi feito, fazendo com que a renúncia que irá ser gerada pela lei pretendida seja irregular, conforme se verifica, também, na Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17¹. (grifo nosso)

Cumprе ressaltar que com a vigência do Novo Regime Fiscal, trazido com a edição da Emenda Constitucional nº 95/2016, tal obrigatoriedade ganhou status



constitucional, com previsão expressa no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 113, *verbis*:

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.** (grifo nosso)

Portanto, houve uma verdadeira constitucionalização da matéria originada dos arts. 14 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal Lei Complementar n. 101/2000, de forma que é obrigatória a apresentação de compensação quando apresentado projeto de lei que renuncia receita, mesmo quando decorrente de anistia de multas e juros decorrentes de crédito tributário, através de estimativa do impacto orçamentário e financeiro a ser apresentado junto à proposição legislativa, exigida na LC 101/2000 e no art. 113 do ADCT.

Nessa perspectiva, importante referir o entendimento proferido em decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

A meu ver, não há dúvida de que se trata de renúncia fiscal, dada em absoluta desconsideração às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe a indicação de qual a despesa que será diminuída ou qual a compensação da referida renúncia. Isso não foi observado.

Em defesa a Câmara Municipal de Vereadores, diz-se: Bom, mas isso não é infração à Constituição, isso não é questão de ADIn, isso é infração à Lei de Responsabilidade Fiscal, infração no campo da legalidade. No entanto, parece-me que uma dispensa desta envergadura, sem referir a arrecadação compensatória ou uma correspondente redução de despesas, afronta o princípio da razoabilidade, que está posto no art. 19, caput, da Constituição Estadual². (grifo nosso)

Ementa: 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 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 em 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) (grifo nosso)

A propósito, é de se ressaltar que a Lei Complementar Municipal 546/2018 foi considerada INCONSTITUCIONAL, sob a mesma fundamentação, pelo



Tribunal Pleno da Corte Gaúcha (ADIN autuada sob nº 0234193-23.2018.8.21.7000), em julgamento proferido no último dia 10, cujo resultado foi de procedência da ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Prefeito Municipal, cuja decisão ficou assim emendada:

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. 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.

Mesmo raciocínio se amolda ao presente caso, na medida em que não cuidou o Poder Legislativo de estudar o impacto das medidas sugeridas no orçamento municipal. Ora, se ao Poder Executivo é vedado a concessão de benefícios fiscais sem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, ao Poder Legislativo a mesma condição também é imposta.

Cumprir observar, também, a recomendação emitida pelo do IGAM³ insere no decorrer do trâmite legislativo, fls. 10/16, quanto a necessidade de instrução da proposta legislativa com o demonstrativo de impacto financeiro e orçamentário, e previsão acerca da renúncia de receita decorrente da medida, porém desconsiderada pelos nobres vereadores da Casa.

2.2. Reflexos causados pela desoneração de juros e multas à Fazenda Pública Municipal

Além disso, a proposição afronta o princípio da razoabilidade ao prever o benefício de redução de juros e multa, proporcionalmente à quantidade de parcelas, ou ainda, desonerando o montante integral dos acréscimos legais aos que optar



pelo pagamento integral do crédito a vista.

Isso porque, como bem pontua a Secretaria da Receita Municipal em manifestação anexa, a desoneração de juros e multa do montante a ser recolhido é fato que estimula o inadimplemento dos tributos municipais, no sentido de tornar legítimo o não ingresso de receitas que ordinariamente ingressariam nos cofres municipais.

Por importante, transcreve-se o parecer do órgão técnico municipal acerca dos impactos negativos que a promulgação do presente Projeto de Lei traria à Fazenda Pública Municipal:

A redação do Projeto permite a redução significativa, senão o perdão total de juros e multa, de forma que, além de configurar evidente renúncia fiscal, fomenta a inadimplência, uma vez que permite aos contribuintes devedores recolherem os débitos tributários excedendo os prazos legais, e ainda desobrigados a adimplir, total ou parcialmente, com os acréscimos pecuniários estampados na norma tributária municipal.

As desonerações consignadas no Projeto fomentam a concorrência desleal, no momento em que os contribuintes que recolhem os débitos tributários na forma e prazo fixados na legislação tributária detêm condições de mercado desfavoráveis, quando comparados aos devedores que se utilizam do Refis, aos quais é proporcionada a redução de custos tributários que afetarão as condições em que operam no mercado. Fato é que a concorrência desleal vem a desprestigiar os princípios constitucionais da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica.

Insta salientar que as reduções parciais ou totais de juros e multa consignadas no Projeto indicam a renúncia de valores significativos, juntamente com a postergação do recebimento de valores, o que repercute diretamente nas finanças municipais.

Ainda. A prática reiterada do Refis vem desestimular o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, de forma a beneficiar os inadimplentes, fato que leva ao prejuízo da arrecadação ao longo prazo. Os dados de arrecadação indicam a redução significativa de ingresso de receitas tributárias no ano-calendário subsequente ao da adesão ao Refis. Indicam também que a recuperação do crédito tributário é atingida com maior eficiência através de campanhas de cobrança, ao invés do Refis.

Por isso, não resta dúvida quanto a inconstitucionalidade material do presente projeto legislativo por afronta aos princípios da legalidade e da razoabilidade.

3. ANÁLISE DO MÉRITO

Ademais, por toda a delineação constitucional esboçada, fica nítido que a proposta legislativa repercute no orçamento municipal e causa embaraço a atividade administrativa do Poder Executivo por ocasionar desfalque na receita municipal.

Toda a matéria constitucional destilada encontra amparo expresso não só no art. 19 da Constituição Estadual, mas em vários outros dispositivos da Carta Constitucional Estadual, conforme se passa a demonstrar.

O art. 149 da Constituição Estadual traz a regra de que a receita e a despesa



devem obedecer o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e as leis dos orçamentos anuais. Ainda, prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve seguir as metas do Plano Plurianual, orientando a elaboração do orçamento anual, inclusive, quanto as alterações na legislação tributária:

Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

(Vide Lei Complementar n.º 10.336/94)

- I - do plano plurianual;**
- II - de diretrizes orçamentárias;**
- III - dos orçamentos anuais.**

...
§ 3.º A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, contidas no Plano Plurianual, para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração dos orçamentos anuais, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política tarifária das empresas da Administração Indireta e a de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, sendo que, no primeiro ano do mandato do Governador, as metas e as prioridades para o exercício subsequente integrarão o Projeto de Lei do Plano Plurianual, como anexo.

§ 5.º O orçamento geral da administração direta será acompanhado:

V - do demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária, tarifária e creditícia;

...
Similarmente, o §3º do art. 152 da Constituição Estadual determina que as emendas ou projetos que modifiquem a lei orçamentária anual somente podem ser aprovados se congruentes com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Art. 152. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo.

§ 3.º As emendas aos projetos de leis orçamentárias anuais ou aos projetos que as modifiquem somente poderão ser aprovadas quando:

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;**

Dessa forma, não é possível sancionar a lei nesse momento, visto que, não há previsão dessa despesa e nem uma forma de compensação desses valores na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que por consequência segue o Plano Plurianual. Também não há como realizar a previsão na Lei Orçamentária Anual, pois, como visto, esta deve seguir a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Portanto, a lei que se pretende criar não permite que o Poder Executivo organize o orçamento financeiro para o próximo ano, visto que propõe que se abra mão de receita, que não foi projetada nas leis orçamentárias. Assim, o ato incorre em responsabilização fiscal por renúncia de receita, por ir de encontro ao



ordenamento constitucional e as normas legais vigentes.

5. CONCLUSÃO

Desse modo, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional, o legislador municipal não possui liberdade absoluta para legislar, sendo a iniciativa do processo condição de sua validade. Assim, OPINO pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar em análise, por inconstitucionalidade material, por afronta aos princípios da legalidade e da razoabilidade, do qual se espera o acolhimento.

1Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou



contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

2Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (...)

3VI. No que diz respeito, aos reflexos financeiros decorrentes da medida, **é dever, nos termos do art. 14 da LRF, de o proponente instruir o processo legislativo, com o impacto orçamentário e financeiro e indicação da respectiva compensação ou previsão orçamentária, da renúncia de receita decorrente da medida**, restando evidenciado que a mesma não traz desequilíbrio orçamentário, enquanto atendidos um dos pressupostos dos incisos I e II, daquele mesmo dispositivo. Seja através da previsão de renúncia de receita junto ao anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, seja mediante a apresentação de medidas que visem majoração ou criação de receitas que compensem a receita a ser renunciada.

[]

Por isso, ainda que o parlamentar possa iniciar processo legislativo estritamente quanto ao parcelamento tributário e anistia de multas e juros decorrentes de crédito tributário, por se tratar de matéria tributária, caberá a este como proponente, também observar as demais normas atreladas ao equilíbrio fiscal, em decorrência da renúncia de receita decorrente da proposta, sob pena de ferir a razoabilidade, e gerar abalo ao Orçamento Público Municipal.

VII. [] Ademais, caso reformada a proposição quanto a restrição ao parcelamento tributário e anistia de juros e multas decorrentes de obrigação tributária, estipulada as condições à luz do disposto ao art. 155-A c/c art. 153, ambos do CTM, **com a devida instrução do processo legislativo pelo impacto financeiro orçamentário, e demonstrativo da renúncia de receita decorrente da medida consoante as exigências do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, restará então viável.**

Caxias do Sul, 07 de Janeiro de 2019; 144º da Colonização e 129º da Emancipação Política.

DANIEL GUERRA

Prefeito Municipal