



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Guaporé
GABINETE DO PREFEITO

Of.nº 13/2021

Guaporé, 08 de janeiro de 2021

Senhor Presidente

Dirijo-me a Vossa Excelência para comunicar-lhe que, respaldado na atribuição que me é conferida pelo § 1º, do artigo 47 da Lei Orgânica Municipal, decidi **VETAR** o **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 001/2020, de 28 de dezembro de 2020, que ESTABELECE COMO INDEXADOR PARA CORREÇÃO DE VALORES DOS TRIBUTOS DE COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO NOS EXERCÍCIOS FINANCEIROS, O ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO – IPCA**, pelas razões que ora apresento.

A técnica legislativa devida e necessária não foi obedecida na convocação da Sessão Extraordinária para deliberação e votação do Projeto de Lei Complementar nº 001/2020, bem como, para a votação de uma Lei Complementar.

O artigo 105 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores de Guaporé diz:

Art. 105. A convocação extraordinária da Câmara de Vereadores durante o período normal de funcionamento far-se-á pelo seu Presidente, pelo Prefeito Municipal ou a requerimento da maioria simples dos membros da Câmara de Vereadores em caso de urgência ou de interesse público.

O Regimento Interno é bem claro, se não houve convocação de uma Sessão Extraordinária pelo Prefeito Municipal e tão menos pelo Presidente da Casa Legislativa, cabia à maioria simples, ou seja, 06 (seis) Vereadores, a convocação para a Sessão Extraordinária, e, conforme documento que segue em anexo (e-mail vindo da Secretaria da Câmara ao setor jurídico do Município), o pedido de votação do PLC 001/2020 em Sessão Extraordinária, no momento de seu protocolo estava subscrito apenas por dois Vereadores, o que desobedece frontalmente o Regimento Interno da Casa do Povo.

Além disso, a votação do referido Projeto de Lei Complementar encontra outras falhas do ponto de vista técnico e legal, especialmente em contradição à Lei Orgânica Municipal, conforme segue:

Art. 13 - O Prefeito Municipal promoverá, periodicamente, atualização da base de cálculo dos tributos municipais.

Parágrafo Único - A atualização da base de cálculo dos tributos municipais será definida pelo Código Tributário.

Neste caso, a matéria é de competência exclusiva do Prefeito, sendo ele o único que possui poderes conferidos pela Lei Orgânica Municipal para a atualização periódica da base de cálculo dos tributos municipais.

A Sua Excelência o Senhor Valcir Antonio Fanton,
Presidente da Câmara de Vereadores
Guaporé, RS.



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Guaporé
GABINETE DO PREFEITO

Ainda, não foi cumprida a Lei Orgânica Municipal, ou seja, não foram observados os prazos legais previstos na mesma quando da aprovação de uma Lei Complementar, a qual exige a revisão por comissões especiais quando da elaboração de Leis Complementares, conforme segue:

Art. 44 São objeto das Leis complementares, entre outras, as seguintes matérias:

I - Código Tributário Municipal

II - Código de Obras ou Edificações

III - Código de Posturas e do Meio Ambiente

IV - Plano Diretor

V - Estatuto dos Servidores Municipais. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 01/99)

(...)

§ 2º Os projetos de leis complementares serão revistos por comissões especiais da Câmara Municipal de Vereadores.

Não bastasse isso, o parágrafo único acima citado faz referência ao Código Tributário Municipal, o qual também não foi levado em consideração na votação do Projeto de Lei Complementar, uma vez que faz menção apenas ao art. 2º do Código Tributário Municipal, indicando que passam a ter a incidência da correção monetária pelo IPCA tais tributos ali elencados, porém, na referida Lei Complementar sequer tratam da revogação do art. 9º, Parágrafo Único do referido Diploma Legal, o qual estabelece que é o IGP-M o índice oficial do Município para a correção monetária de seus tributos, o que cria um dilema jurídico com a criação de um segundo índice sem que tenha sido revogado o índice atual previsto no art. 9º do CTM, conforme segue abaixo:

Art. 9º Os preços do hectare da gleba e o do metro quadrado de terreno padrão e de cada tipo de construção, serão estabelecidos por lei observados os critérios estipulados nos artigos 7º e 8º.

Parágrafo único. Na hipótese de simples atualização da base de cálculo adotada para lançamento do imposto no exercício anterior, Decreto do Executivo disporá sobre a correção que será igual à variação do Índice Geral de Preços Médios (Fundação Getúlio Vargas) - IGPM-FG no período anual considerado, e, sucessivamente, por índice que vier a substituí-la ou, na falta deste, por índice de inflação calculado por instituição oficial ou de reconhecida idoneidade.

Conforme se verificou acima, a tese a ser sustentada não é nova, já tendo sido desenvolvida em situações corriqueiras do dia a dia do Executivo ao longo dos anos, apresentando-se como um temperamento entre a posição que afirma ser reservada ao Executivo a iniciativa de leis em matéria tributária e a que assevera inexistir essa exclusividade.

Assim, mesmo admitindo-se ao Legislativo deflagrar o processo de elaboração de regras dessa natureza (tributária), ou proceder a projetos de lei que importem em benefícios aos munícipes, afirma-se com todas as letras que não é possível aceitar a iniciativa de normas que afetem as finanças da União, dos Estados ou dos Municípios, importando em diminuição da receita, sob pena de ser conferido àquele Poder a possibilidade de inviabilizar a Administração com a concessão de privilégios ou benefícios fiscais, o que aniquilaria o orçamento, aprovado por unanimidade previamente pela Câmara de Vereadores.



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Guaporé
GABINETE DO PREFEITO

E o próprio conceito de orçamento, dito pelo insigne Aliomar Baleeiro como sendo “(...) a *previsão da receita e a fixação da despesa para determinado exercício financeiro, plano de conjunto das necessidades monetárias do Estado para certo período, discutido e aprovado, publicamente, pelos órgãos colegiados de representação popular, ou, como quer a autoridade de Maurice Haouriou, é o ato pelo qual são previstas as receitas e autorizadas as despesas da Administração para dado período financeiro*” (citado por J. Cretella Jr. in “Comentários à Constituição de 1988”, Ed. Forense Universitária, Vol. VII, 2ª Ed., p. 3.776), revela a impossibilidade de serem concedidas isenções ou outros benefícios tributários, não previstos na própria lei orçamentária, obviamente porque importariam em redução da previsão de receita, comprometendo a satisfação das despesas, afetando a administração de todos os Poderes e instituições dependentes do orçamento, inclusive o próprio Poder Legislativo.

A verdade é que o orçamento deve ser uma peça rígida, pelo menos no que tange à previsão mínima de receitas, para que se possam cumprir a contento as metas fixadas na LDO e Plano Plurianual. Não é por outro motivo que Adilson Abreu Dallari, em seu artigo “Lei Orçamentária – Processo Legislativo – Peculiaridades e Decorrências”, após referir conceitos de orçamento, afirmou:

“Disso tudo, pode-se extrair a conclusão de que as ações governamentais devem ser previamente prestabelecidas, para que possam ser efetivamente concretizadas, sem problemas de ordem orçamentária ou financeira, dada a necessária previsão dos meios para a consecução dos fins.

Em síntese, a ordem jurídica, no tocante à disciplina das finanças públicas, não admite atuação empírica, incerta, insegura, desmedida ou mesmo aventureira e temerária.” (grifou-se - “Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política”, vol. 19, p. 58).

Ademais, se o Poder Legislativo, a qualquer tempo, pudesse criar normas concedendo isenções ou benefícios tributários, no caso versado, diminuição do reajuste ou correção da defasagem tributária, indiscutivelmente afetando a previsão de receita e, em consequência, modificando o próprio orçamento, várias disposições constitucionais seriam inócuas, por exemplo: (1) as que atribuem ao Poder Executivo a iniciativa exclusiva para a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento; (2) as que determinam que essas leis respectivamente devem prever as modificações da legislação tributária e o impacto financeiro que a concessão de benefícios fiscais causará ao orçamento; (3) as que restringem as emendas ao projeto de Lei do Orçamento, admitindo-se somente as pertinentes com o Plano Plurianual e LDO, que não causem aumento de despesa e sejam corretivas; (4) as que atribuem ao Poder Judiciário a autonomia na elaboração da sua proposta orçamentária; (5) as que conferem ao Ministério Público a autonomia para organizar a sua proposta de orçamento; etc.

Ora, de que adiantaria as Constituições Federal e Estadual, além da Lei Orgânica Municipal conferirem exclusividade ao Executivo na apresentação da proposta da LDO e lei do orçamento, prevendo as modificações tributárias, proibir emendas que acarretassem aumento de despesa ou fossem impertinentes, se o Legislativo, **após a aprovação do orçamento**, pudesse modificá-lo mediante a concessão de benesses tributárias, prejudicando ou, até, tornando inviável a execução orçamentária? Como, por exemplo, ficariam os investimentos se a previsão de receita para a sua implementação fosse aniquilada por isenções concedidas pelo Poder Legislador?

Admitir-se tal faculdade, pela argumentação de que só há reserva de iniciativa nos casos expressamente previstos na Lei Maior, devido respeito, revela uma exegese isolada da questão. Em uma análise



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Guaporé
GABINETE DO PREFEITO

sistemática, como procurou-se demonstrar com o cotejo da referida iniciativa às normas referentes à elaboração do orçamento, chega-se à conclusão de que não é possível aceitar ter o Legislativo o poder de manipular a peça orçamentária, tornando letra morta, entre outras, as disposições constitucionais que atribuem ao Executivo a exclusividade na apresentação do projeto de Lei do Orçamento e restringem a apresentação de emendas à proposta orçamentária.

Some-se a isso, que a norma municipal é muito posterior à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, destoando, à toda evidência, dos objetivos buscados neste Diploma relativamente ao equilíbrio das contas públicas nos entes políticos. Basta passar os olhos na Lei de Responsabilidade Fiscal, que se verifica o estabelecimento, como **requisito essencial** da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e **efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação**. Da mesma forma os demais artigos, os quais preveem metas bimestrais de arrecadação e especificação das ações para combate à evasão e resgate da dívida ativa; as que preveem justificativas para a frustração de receitas, especificando-se as ações adotadas para cobrança da dívida; os artigos que preveem as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas, enfim, a já velha disciplina das contas públicas é implacável com a renúncia de receita, exigindo estimativa do impacto orçamentário-financeiro **no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes** (art. 14, LRF), além de outras exigências legais (incisos I e II). É palmar que as balizas traçadas para doravante vão de encontro ao favor legal resultante da proposta legislativa de lei complementar, no caso sob análise.

É necessário referir que as hipóteses de iniciativa de lei reservadas ao Poder Executivo dizem respeito a suas atribuições essenciais: **administração e execução orçamentária**. O que se busca, com isso, é reforçar a divisão funcional da soberania, impedindo que o Poder Legislativo, por iniciativa sua, anule função executiva que não lhe é própria.

Hely Lopes Meirelles, com percuciência, abordou o tema:

*“O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece 'regras' para a Administração; a Prefeitura as 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 da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.**” (em “Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros, pág. 519).*

E prossegue, mais adiante, especialmente fazendo-se um paralelo com a Lei do Orçamento de 2021 aprovada por unanimidade pelos nobres Edis:

“A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar 'emendas supressivas e restritivas', não lhe sendo permitido, porém, oferecer 'emendas ampliativas', porque estas transbordam da iniciativa do Executivo. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Guaporé
GABINETE DO PREFEITO

legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo.” (op. cit., pág. 542).

Por outro lado, tem em mira a Constituição o conhecimento privilegiado de que dispõe o Poder Executivo para reger as matérias que são de sua iniciativa exclusiva. É o que registra o nobre mestre constitucionalista Ives Gandra Martins, ao apreciar o disposto no artigo 165 da Carta Magna:

“O princípio se justifica. As Casas Legislativas estão preparadas para o exercício de funções pertinentes à produção de leis, mas não possuem o nível de informações pertinentes à Administração. Conhecem as questões administrativas à distância, exercendo, de um lado, nítido papel de fiscalização e de representação popular, mas estando inabilitadas para o conhecimento próprio das necessidades cotidianas da Administração, inclusive no que diz respeito aos problemas que lhe são peculiares.

*(...) Do ponto de vista técnico, todavia, **bem agiu o constituinte outorgando a iniciativa legislativa para definir os orçamentos nacionais para o ano seguinte ao Poder Executivo. É este que conhece a realidade sobre a qual atua, com o que oferta elementos de melhor julgamento para que o legislador aprove ou não a peça orçamentária, impedindo, por outro lado, que projetos de ocasião, populares ou demagógicos, sejam apresentados, desestimulando-se a máquina administrativa sobre a qual cabe ao Poder Público atuar.**”* (em “Comentários à Constituição do Brasil”, v. 6, t. II, Saraiva, págs. 176/178).

E por causa do conhecimento dessas exigências administrativas, a Constituição Federal, em seu artigo 165, §§ 2º e 6º (artigo 149, §§ 3º e 5º, inciso V, da CE), pela ordem determina que a LDO “(...) *disporá sobre as alterações na legislação tributária (...)*” e o projeto de lei do orçamento (LO) “(...) *será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia*”.

Então, mesmo admitindo-se a normatização de matéria tributária por projeto de lei com Iniciativa Popular, ou, com Projeto de Lei Complementar do Poder Legislativo – como é o caso ora examinado - ou fruto de emendas aditivas modificadoras do projeto de lei originário do Poder Executivo, o sistema constitucional (Federal e Estadual) revela que essa iniciativa não poderá criar **normas que importem em redução das receitas previstas no orçamento.**

Tanto é verdade, que o art. 113 dos Atos das disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prevê que qualquer projeto de lei que vise a renúncia de receita deverá ser acompanhado da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que não veio em anexo ao Projeto de Lei Complementar aprovado pela Câmara de Vereadores de Guaporé. Abaixo transcrevemos o artigo acima citado, *in 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.

Não foi por outro motivo que o Constituinte Estadual expressamente atribuiu ao Executivo a faculdade de encaminhar proposta de renúncia fiscal, medida que deverá ser autorizada, ou não, pela Assembleia Legislativa, como informa o artigo 141, *caput*:

“Art. 141 - A concessão de anistia, remissão, isenção, benefícios e incentivos fiscais, bem como a dilatação de prazos de pagamento de tributos, só será feita mediante autorização legislativa.” (grifou-se).



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Guaporé
GABINETE DO PREFEITO

Portanto, apreciando o caso em tela, verifica-se que o Projeto de Lei Complementar apresentado pela Câmara de Vereadores de Guaporé, o qual altera o Código Tributário Municipal, especialmente seu art. 2º, por importar em redução da arrecadação do Município, **é inconstitucional**.

A inconstitucionalidade reside na circunstância de ter o Legislativo, ao propor o PLC combatido, incluindo dispositivo de natureza tributária que produz reflexos na previsão orçamentária da LOA de 2021 e nas que se sucederem (Orçamentos de 2022, 2023, etc.), provocado, sem dúvida, interferência em assunto próprio do Poder Executivo, em flagrante afronta ao princípio da autonomia e independência dos Poderes Municipais (artigo 10 da Constituição Estadual).

Desde logo, consigna-se entendimento contrário à encontrada proposição de que, exaurida execução orçamentária de 2021, conforme Projeto de Lei do Orçamento aprovado por unanimidade pela Câmara Municipal ao final de novembro deste ano de 2020, houve perda de objeto do presente Projeto de Lei Complementar ora analisado. A modificação na estrutura da legislação tributária municipal produzirá, sem dúvida, reflexos no planejamento de investimentos estabelecido pelo Plano Plurianual (PPA) do município e Lei Orçamentária Municipal, onde a primeira lei (PPA) estabelece metas e prioridades (despesas de capital) para toda a gestão administrativa (4 anos), enquanto que a segunda lei, a LO de 2021, prejudica especial e fatalmente o ano seguinte. Os orçamentos a serem votados devem levar em conta as metas traçadas pelo Executivo através do PPA, para que sejam cumpridos os programas de governo. Quaisquer modificações orçamentárias que reduzam a arrecadação fiscal de forma generalizada, como no caso vertente (e não apenas para um exercício fiscal), causarão embaraços ao planejamento delineado pelo Poder Executivo, interferindo, inclusive, no cumprimento da lei de Diretrizes Orçamentárias.

A redução da arrecadação afeta diretamente a atividade administrativa e a execução orçamentária, matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal, o qual, para saldar os compromissos financeiros do Município, teria que buscar recursos de fontes diversas das previstas no orçamento, mas sofreria as restrições para endividamento estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei dos Crimes contra as Finanças Públicas, Lei Federal nº 10.021/2000.

Mencione-se, outrossim, que os princípios constitucionais, no caso, o da iniciativa privativa, por se tratar de matéria de competência reservada ao Executivo, antes de simples proposições normativas, constituem-se nos pilares do próprio Estado Democrático de Direito, fruto do sistema de freios e contrapesos dos Poderes Constituídos. Aliás, como menciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *“a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, colocou a separação de poderes como um elemento essencial para a própria caracterização da idéia de Constituição”* (em *“Organização dos Poderes - Poder Legislativo, A Constituição Brasileira de 1988, Interpretações”*, p. 149).

De tudo o que ficou aqui consignado, conclui-se que o Projeto de Lei Complementar nº 001/2020 deve ser vetado pelo Prefeito Municipal, pelos motivos acima elencados e porque ofende os artigos citados do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guaporé, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, artigos da Lei Orgânica Municipal, bem como, da Constituição Federal da República e especialmente o art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).



Estado do Rio Grande do Sul
Município de Guaporé
GABINETE DO PREFEITO

Ante o exposto, diante da ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 001/2020 aprovado pela Câmara de Vereadores de Guaporé, veto o projeto supra, esperando obter manifestação favorável dessa Casa Legislativa.

Atenciosamente.

Valdir Carlos Fabris
Prefeito



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 818B-2F69-E263-073B

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ VALDIR CARLOS FABRIS (CPF 060.291.160-53) em 08/01/2021 13:34:20 (GMT-03:00)
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://guapore.1doc.com.br/verificacao/818B-2F69-E263-073B>