



Dom Feliciano, 22 de junho de 2020.

Ofício GAB 106/2020

**Exmo Sr. Vereador
Celso Roberto Jeske
Presidente da Câmara Municipal de Vereadores
Dom Feliciano - RS**

Senhor Presidente

Em atenção ao ofício 042/2020, de 02/06/2020, o qual comunica a aprovação do Projeto de Lei de Iniciativa do Legislativo Municipal nº. 009/2020, o qual “*Autoriza o Poder Executivo a conceder a remissão de dívidas de agricultores, referente a taxas de serviços hora – máquina, realizadas no ano de 2019 primeiro quadrimestre de 2020.*”, informo que consubstanciado no inciso II e § 2º do art. 69 da Lei Orgânica do Município de Dom Feliciano, nesta data, **VETO TOTALMENTE** o projeto de lei, por ser **Inconstitucional**.

Estabelece a Lei Orgânica Municipal:

“Art. 69. A proposição de lei resultante de projeto aprovado pela Câmara Municipal será enviada ao Prefeito que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data de seu recebimento:

I - se quiser, sancioná-la-á; ou

II - se a considerar, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrária ao interesse público, vetá-la-á total ou parcialmente.

§ 1º O silêncio do Prefeito, decorrido o prazo previsto no “caput”, importa sanção.

§ 2º O Prefeito deverá, dentro das 48 (quarenta e oito) horas seguintes à oposição de veto, enviar ao Presidente da Câmara o texto vetado, com a fundamentação correspondente. ”

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE DOM FELICIANO
Protocolo nº <u>280/2020</u>
Data: <u>25/06/20</u>
<u>AMA de Nunes</u>
RESPONSÁVEL

Em que pese o nobre intuito dos Vereadores com o Projeto de Lei aprovado, em conceder a remissão de dívidas aos agricultores, não reúne condições de ser convertida em Lei, impondo-se o Veto Total, por inconstitucionalidade.



Caso fosse a matéria de Direito Tributário, no que tange a iniciativa do Projeto de Lei, se deve destacar que incumbe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, entre as quais estão as de legislar sobre tributos municipais (IPTU, ITBI, ISS, taxas e contribuição de melhoria). Uma vez que as Leis que disponham sobre matéria tributária não se inserem dentre as de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, a contrário sensu do art. 61, §1º, II, “b”, da CF, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais.

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos **Territórios;**”*

A redação do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição Federal, acima transcrito, não determina a iniciativa privativa do Presidente da República em matéria tributária de competência da União, limitando-se a disciplinar a estrutura administrativa-jurídica-financeira **dos territórios**.

Contudo, antes de adentrarmos a questão tributária, é fato que em que pese a composição redacional do projeto, estamos a tratar de uma política remunerada por preço público ou tarifa, e não tributo em sentido estrito.



Não é demais trazermos à tona a diferença de TAXA e TARIFA, pois o assunto começa a se resolver pela a distinção destas figuras jurídicas e que são muito usadas na Administração Pública.

Taxa é um tributo, previsto no art. 145, II da CF, portanto, instituída unilateralmente pelo Estado, compelindo o particular a efetuar seu pagamento, quando há uma atuação específica do Estado, seja na restrição (poder de polícia) ou no acréscimo de um direito (serviço público).

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...);

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;”

Serão objeto de taxas, de acordo com o art. 77 do Código Tributário Nacional, os serviços:

- a) Quando utilizados de forma efetiva ou potencial (art. 79, I, "a" e "b") e
- b) Quando forem específicos e divisíveis.

Art. 77 do Código Tributário Nacional.

“Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.”



A título de esclarecimento trazemos à tona os ensinamentos de **Kiyoshi Harada**, advogado em São Paulo (SP), diretor da Escola Paulista de Advocacia, professor de Direito Financeiro, Tributário e Administrativo, ex-procurador-chefe da Consultoria Jurídica da Prefeitura de São Paulo.

*“Taxa, como espécie tributária que é, tem sua cobrança inteiramente submetida ao regime de direito público. É uma obrigação ex lege, só podendo ser exigida dos particulares em razão do exercício regular do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (art. 145, II da CF). Ela pressupõe atuação concreta do Estado **diretamente** referida ao obrigado. Tarifa ou preço público, ou simplesmente preço, outra coisa não é senão a contraprestação paga pelos serviços solicitados ao Estado, ou pelos bens por ele vendidos e que se constitui em sua receita originária, em contraposição à taxa, que se constitui em sua receita derivada.*”

Três critérios distintivos surgiram para estabelecer o marco divisor entre taxa e tarifa. Pelo critério fundado no regime jurídico do pagamento o legislador é livre para criar uma entidade como preço ou como taxa, ou transformar a taxa em tarifa e vice-versa, mediante simples modificação do regime jurídico da relação que tem por objeto o pagamento. Pelo regime jurídico da atuação estatal, vislumbra-se a taxa se a atuação estiver voltada para a execução de serviço público, isto é, aquele que atende ao interesse público, ao passo que, dará origem à tarifa se aquela atuação estatal estiver voltada para satisfação de interesse público secundário, que de rigor jurídico não configura serviço público. Seria uma contradição nos termos afirmar que um serviço público está sendo remunerado por preço. Verifica-se que esses dois critérios, por serem formais, só possibilitam distinguir taxa da tarifa depois de elaborada a lei. Para nós o atendimento do interesse público primário, que corresponde às atividades essenciais e indelegáveis do Estado (atividade jurisdicional, atividade policial etc.)



só pode desenvolver-se debaixo de regime de direito público dando origem à taxa. O interesse público secundário, que diz respeito às atividades não inerentes ao Estado, podem ser desenvolvidas diretamente, ou pelo regime de concessão ou permissão.

*Quando o Estado desenvolve diretamente essas atividades tem o legislador a liberdade de optar entre o regime tarifário e o regime tributário, ressalvada a hipótese de utilização **obrigatória** de determinado serviço, como no caso de serviço de esgotos, na forma do art. 11 da Lei nº 2.312, de 3-9-54. Neste caso, o legislador só poderia instituir taxa de esgoto e não tarifa de esgoto a não ser que a sua utilização fosse facultativa, o que não é. Este último critério, por nós vislumbrado, combina os critérios formal e material, afastando a remuneração por tarifa sempre que a utilização de determinado serviço público decorrer de imposição legal.”*

Tarifa, também conhecida como preço público, é o valor cobrado pela prestação de serviços públicos por empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos (art. 2º e 3º do Código de Defesa do Consumidor). Aqui, o Estado também presta serviço público, **mas por meio dos órgãos da administração indireta, ao contrário do tributo taxa, cobrado pelos órgãos da Administração Direta**, que podem, inclusive, celebrar contratos administrativos para a prestação de serviços. Tarifa é um instituto típico de direito privado, existente em uma relação de consumo, em que há a autonomia da vontade, a liberdade de contratar e de discutir cláusulas e condições de contrato, ou seja, do *pacta sunt servanda*.

A relação entre o Estado e o contribuinte é de império. Ele pode constituir o particular de forma unilateral na relação jurídica tributária, sem a aquiescência daquele. O Estado irá impor a cobrança de taxas de serviço (de fruição compulsória) ainda que o particular não o deseje receber. Já na relação de consumo, que é obrigatoriamente relação contratual, ambas as partes estarão, em tese, no mesmo patamar, sem a prevalência de uma sobre a outra. **O que significa a possibilidade de o particular recusar o recebimento do serviço ou simplesmente o desinteresse pelo o mesmo**, e assim, não terá que pagar, pois não recebeu, não contratou.



Nesse sentido contrário decidiu o TJRS (ementa):

MATERIA TRIBUTARIA. LEI MUNICIPAL ORIGINADA NA CAMARA MUNICIPAL. ISENCAO TAXA DE COLETA DE LIXO. FALTA DE INICIATIVA PRIVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VICIO FORMAL. 1. NA ESFERA MUNICIPAL, SENDO APENAS DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL, POR SER DE SUA PRIVATIVA ATRIBUICAO ATOS DE ADMINISTRACAO (CE, ARTIGO 82, VII), A INICIATIVA DE ELEVAR OU ISENTAR OU REDUZIR TRIBUTOS, ATRAVES DAS LEIS DE DIRETRIZES ORCAMENTARIAS E DA LEI DE ORCAMENTO ANUAL (CE, ART.149, II E III), VIOLA O PRINCIPIO DA RESERVA DE INICIATIVAS - E, CONSEQUENTEMENTE, O PRINCIPIO DA INDEPENDENCIA DOS PODERES MUNICIPAIS (CE, ART.10) - A LEI QUE, ORIUNDA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL, REDUZ A ARRECADACAO DA TAXA ANUAL, COM EVIDENTE PREJUIZO DO ORCAMENTO EM EXECUCAO. 2. AFRONTA AOS ARTS. 8, 10, 61, 82, INC. VII, 149, INCS. II E III E PAR. 3, TODOS DA CONSTITUICAO DO ESTADO, 03/10/1989. 3. JURISPRUDENCIA E DOCTRINA PERTINENTES. 4. ACAO PROCEDENTE. (16 FLS) (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 598106250, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: DES. CELESTE VICENTE ROVANI, JULGADO EM 06/12/99)

E, em relação à isenção da taxa de inscrição em concurso público, pode-se referir as seguintes ementas do mesmo Tribunal:

ADIN. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI QUE ISENTA DO PAGAMENTO DA TAXA DE INSCRICAO EM CONCURSO PUBLICO MUNICIPAL. VICIO FORMAL, EIS DECORRENTE DE PROJETO COM ORIGEM NO LEGISLATIVO, QUANDO A



INICIATIVA NA MATERIA TRIBUTARIA E DO EXECUTIVO.

VOTOS VENCIDOS. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 598022481, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Janyr Dall'Agnol Júnior, Julgado em 14/12/1998)

Repisa-se, entretanto, que foge da espécie a natureza de tributo, em razão de figurar como verdadeira retribuição pecuniária por um serviço prestado ao indivíduo (e não contribuinte).

Ainda que seja matéria tributária de competência comum/concorrente, ainda assim, na linha do que adiantado no parágrafo inaugural, remanesce um ponto controvertido sobre esta temática e que precisa ser elucidado a fim de evitar leis municipais inconstitucionais por flagrante desequilíbrio do orçamento municipal. É que, a partir da vigência da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a concessão ou ampliação de benefícios ou incentivos de natureza tributária deve observar, para fins de preservação do equilíbrio das contas públicas, o disposto no art. 14, capítulo que trata da renúncia de receita:

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.



Em síntese, se o Poder Executivo propor um projeto de lei que busque conceder ou ampliar um incentivo de natureza tributária tal medida deve vir acompanhada dos instrumentos acima indicados como forma de garantir que o benefício concedido não irá resultar em déficit orçamentário, inviabilizando o atendimento das demais obrigações do ente municipal.

Em que pese o teor dos julgados pretorianos sobre a competência tributária esta controvérsia, salvo melhor juízo, deve ser analisada sob o prisma eminentemente constitucional na medida em que a Emenda Constitucional nº 95/2016, que institui um Novo Regime Fiscal, inseriu o art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, indicando, de forma explícita, que a proposição legislativa que gerar aumento de despesa ou renúncia de receita, por impactar no orçamento, somente poderá ser implementada quando acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro:

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.

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

Se esta é a vontade inequívoca do legislador constituinte nos parece que qualquer lei municipal de iniciativa parlamentar que conceder incentivos ou benefícios de natureza tributária e não observar o disposto no art. 113 do ADCT eiva de inconstitucionalidade, situação em que se analisava o veto ao projeto de lei iniciado na Casa Legislativa que buscava conceder desconto de IPTU sem qualquer preocupação acerca dos impactos orçamentários, ou seja, sem a observância do dispositivo constitucional em exame.



Em decisão recente, a Corte local, analisando exatamente o mesmo caso, decidiu da seguinte forma:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.615/2019 QUE CONCEDE DESCONTO NO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL SEM ACOMPANHAMENTO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. - Tratando-se isenção de IPTU, a matéria é classificada como tributária, havendo competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Art. 61, II, "b", da Constituição Federal e art. 60 da Constituição Estadual. - A propositura legislativa que disponha sobre renúncia a crédito tributário, deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, possibilitando averiguação da preservação do equilíbrio do orçamento. - Ausente a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade da lei municipal, face a afronta ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como ao art. 19 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082265372, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-11-2019) (grifou-se)

Sendo assim, a matéria tributária é de iniciativa concorrente, inexistindo vício em projeto de lei de iniciativa parlamentar que conceda incentivos ou benefícios de natureza tributária. Contudo, assim como o Poder Executivo, que para conceder benefícios de natureza tributária precisa se preocupar com o equilíbrio das contas públicas, razão de ser do art. 14 da



Lei Complementar nº 101/2000, a Casa Legislativa, nos exatos termos do art. 113 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, tem a mesma obrigação, sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade da proposição legislativa.

Por todo o exposto, à vista dos fundamentos e razões ora explicitadas, demonstrando os óbices que impedem a sanção na íntegra, do Projeto de Lei nº. 009/2020, apresentamos **VETO TOTAL**, em razão de sua inconstitucionalidade.

Ao tempo que renovamos votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

Clenio Boeira da Silva
Prefeito Municipal