

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 715/09

Ofício ATL nº 108, de 30 de agosto de 2011

Ref.: OF-SGP23 nº 2712/2011

Senhor Presidente

Por meio do ofício referenciado, ao qual ora me reporto, encaminhou-se à sanção desta Chefia do Executivo cópia autêntica do Projeto de Lei nº 715/09, aprovado por essa Câmara em sessão de 2 de agosto de 2011, de autoria do Vereador Cláudio Fonseca, que visa dispor "sobre a concessão de incentivo fiscal aos estabelecimentos comerciais do centro expandido que oferecerem banheiros para uso público".

Sem embargo dos nobres propósitos que informaram a medida aprovada, revela-se imperioso o veto a seu inteiro teor, por inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público.

Preliminarmente, cumpre observar que a propositura contraria disposições da Lei Orgânica do Município de São Paulo, tanto a estampada no artigo 70, inciso VI, que insere, dentre as atribuições do Prefeito, a de administrar os bens, a receita e as rendas do Município, bem como promover o lançamento e a arrecadação de tributos, quanto aquela consagrada em seu artigo 37, § 2º, inciso IV, segundo a qual são de iniciativa privativa da Chefia do Executivo as leis que tratam de matéria orçamentária, em simetria com o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", e o artigo 165, ambos da Constituição Federal. A par disso, a medida desatende ao disposto no artigo 13, inciso III, da Lei Maior Local, que confere ao Legislativo competência para autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas, mas não para instituí-las.

A exclusividade de iniciativa, estabelecida pelos referidos dispositivos, tem sua razão de ser. Competindo ao Executivo a formulação e a implementação da política governamental, somente ele reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos de leis que, como no caso da medida aprovada, resultam em renúncia de receita, produzindo efeitos no orçamento municipal, com evidente repercussão sobre receitas anteriormente planejadas para a implementação das mais variadas políticas públicas.

A iniciativa do Executivo faz-se também imprescindível à vista da necessidade de atendimento ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige o acompanhamento de projetos de lei da espécie pela estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a lei deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, bem como pela demonstração de ter sido considerada, a renúncia decorrente, na estimativa da receita da Lei Orçamentária Anual e que não afetará as metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou, alternativamente, sua compensação pelo aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, aumento ou criação de tributo ou contribuição, documentos esses que dependem, para sua elaboração, da atuação de setores técnico-financeiros próprios da Administração Municipal, incumbidos de dar cumprimento ao artigo 137 da citada Lei Orgânica.

Assim sendo, a informação à qual alude a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa dessa Câmara, apresentada pelo autor da medida sem qualquer participação dos mencionados setores do Executivo, restrita à menção de valor aleatório a título de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem efetiva demonstração da compensação dos valores correspondentes à renúncia fiscal ou de não afetação das metas fiscais previstas na LDO, não contém elementos objetivos mínimos que atestem a devida observância aos requisitos legais, daí decorrendo inescusável conflito com a determinação constante do artigo 14 da LRF.

Passando-se à análise do texto proposto, assinalo, de pronto, a ausência da clareza reclamada nas situações predestinadas a gerar consequências de natureza

tributária, as quais devem ser suficientemente descritas, conceituadas e conter critérios transparentes de aferição, sobretudo em se tratando de favor fiscal.

A dificuldade consiste na fixação de dois limites para a concessão do benefício, um individual (10% dos tributos) e um global (0,5% do total da arrecadação dos tributos), sem esclarecimento, no texto, sobre a forma de sua compatibilização para cada tributo e para cada contribuinte e, tampouco, quanto à solução a ser dada quando o número dos contribuintes que atendessem os requisitos para a concessão da isenção acarretasse renúncia de receita superior ao limite global, a qual não poderia pressupor a exclusão de determinados contribuintes, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que assegura tratamento igualitário aos contribuintes englobados na mesma situação (artigo 150, inciso II, da Constituição Federal).

A impossibilidade de elucidação dos referidos problemas compromete de forma definitiva a consecução da medida alvitrada, ainda mais por incidir em comando essencial da propositura, o qual estabelece o percentual da isenção a ser conferida ao contribuinte, restando, por isso, malferido o artigo 97, inciso VI, do Código Tributário Nacional, segundo o qual as hipóteses de extinção de créditos tributários - dentre as quais se inclui a isenção - estão sujeitas ao princípio da legalidade.

Confira-se, a respeito do tema, o ensinamento do emérito Professor Roque Antonio Carrazza:

"Como se viu, todos os elementos essenciais do tributo devem ser erigidos abstratamente pela lei, para que se considerem cumpridas as exigências do princípio da legalidade. Convém lembrar que são 'elementos essenciais' do tributo os que, de algum modo, influem no an e no quantum da obrigação tributária.

..... Destacamos que tanto a competência para tributar como a competência para isentar estão submetidas ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 150, I, da CF)." (in "Curso de Direito Constitucional Tributário", 26ª edição, 2010, Malheiros Editores, pp. 268 e 906).

Mas isso não é tudo. A propositura exigiria a prática de inúmeras ações administrativas para sua implementação, tal como a verificação rotineira e "in loco" do estabelecimento a fim de constatar a efetiva disponibilização do banheiro para uso público e gratuito, não se afigurando viável, na hipótese examinada, o controle do cumprimento das obrigações, pelo sujeito passivo, ao longo do tempo, por meio de sistemas de informação. A isso se acresça a necessidade de análise, pela autoridade administrativa, de cada requerimento e da prolação de despacho, nos termos do artigo 179 do Código Tributário Nacional, considerando tratar-se de isenção parcial em caráter individual.

Mister consignar, ainda, que, pertencendo os tributos alcançados pela isenção a cadastros distintos, ou seja, ao cadastro dos contribuintes mobiliários e ao cadastro dos contribuintes imobiliários, a adoção de providências visando modificar o desenho do atual sistema seria inevitável, para que todas as informações passassem a constar do cadastro dos contribuintes.

Portanto, a execução da mensagem vinda à sanção teria, como efeito prático, a alteração dos procedimentos adotados pelo Fisco Municipal, demandando a criação de estrutura e o desenvolvimento de métodos voltados à permanente aplicação, controle e fiscalização do favor fiscal concedido, com expressivos inconvenientes à Administração Tributária, entraves operacionais e aumento de custos, sem que dessa medida resultasse, efetivamente, o benefício social almejado, em evidente descompasso com o interesse público.

São estas as razões que, com supedâneo no § 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município, me compelem a apor veto integral ao projeto aprovado, devolvendo o assunto ao reexame dessa Egrégia Câmara Municipal.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência meus protestos de apreço e consideração.

GILBERTO KASSAB, Prefeito

Ao Excelentíssimo Senhor

JOSÉ POLICE NETO

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo