

PUBLICADO DOC 31/01/2008, PÁG. 03

RAZÕES DE VETO

**Projeto de Lei nº 784/03**

Ofício ATL nº 22, de 30 de janeiro de 2008

Ref.: Ofício SGP-23 nº 0022/2008

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 784/03, aprovado por essa Câmara em sessão de 18 de dezembro de 2007, de autoria de Vossa Excelência, que visa conceder isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS incidente sobre os serviços prestados por pessoas física ou jurídica promotoras, exclusivamente, de eventos carnavalescos ou atividades socioculturais ligadas ao carnaval.

Preliminarmente, cumpre observar que a propositura contraria disposições da Lei Orgânica do Município de São Paulo, tanto a insculpida 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, quanto aquela consagrada em seu artigo 70, inciso VI, que insere, dentre as atribuições do Prefeito, a de administrar os bens, receita e rendas do Município, bem como promover o lançamento e a arrecadação de tributos. A par disso, a medida desatende ao disposto no artigo 13, inciso III, do mesmo diploma legal, que confere ao Legislativo competência para autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas, mas não para instituí-las.

Ademais, a isenção concedida pelo projeto de lei configura remissão parcial de crédito tributário, da qual resulta renúncia de receita, inserindo-se no rol dos instrumentos de planejamento das finanças públicas para a implantação e o desenvolvimento das políticas públicas. Por tais razões, a iniciativa de leis relativas a essa matéria cabe tão-só ao Executivo, a quem compete a formulação e a implementação da política governamental. Lapidar, a esse propósito, o ensinamento do emérito Professor Roque Antonio Carrazza, que ensina, com toda a clareza, que, em matéria tributária, a iniciativa das leis é ampla. Porém, esse raciocínio não se aplica às leis tributárias benéficas, que compreendem todas aquelas que acarretam diminuição de receita - como as instituidoras de isenções, anistias e parcelamento de débito, dentre outras - que continuam a ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito), em virtude de somente tal autoridade reunir condições objetivas para aquilatar os efeitos de leis desse tipo nas finanças públicas sob sua guarda e responsabilidade. Como assevera referido autor, "daí nossa conclusão de que a Constituição Federal fechou as portas da iniciativa das leis tributárias benéficas, seja para o Legislativo, seja para os cidadãos. (...). Desatendida essa exclusividade, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa." ("Curso de Direito Constitucional Tributário", 20ª edição, Malheiros Editores, 2004, p. 290 e seguintes).

Nesse sentido, igualmente o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em casos análogos, tem proclamado reiteradamente a inconstitucionalidade de textos legais como o ora vetado:

"Vale dizer, toda renúncia fiscal, que implica necessariamente em redução da receita tributária, só pode ser concedida por lei, de iniciativa do Poder Executivo. A solução encontrada pelo legislador constituinte é sábia, porque, de um lado, impede o Poder Executivo de fazer benesses, mediante simples atos administrativos, ou decretos, exigindo, para outorga de benefícios fiscais, a edição de lei, o que submete a matéria ao exame do Legislativo. De outro, ao prever a reserva da iniciativa da lei ao Chefe do Poder Executivo, obsta que o Poder Legislativo, por vontade própria, aprove lei criando benefícios fiscais, em detrimento da receita do ente público, acarretando dificuldades, quando não inviabilizando, à

continuidade dos serviços e obras públicos." (ADIN nº 055.219-0/7-00, Rel. Des. Luiz Tâmara, j. em 15.03.2000).

Destarte, é forçoso inferir que, ao extrapolar as atribuições do Legislativo e invadir a esfera de competências exclusivas do Executivo, a propositura fere o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Carta Magna e reproduzido no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no artigo 6º da Lei Maior Local, ao mesmo tempo em que desatende a Lei de Responsabilidade Fiscal, circunstâncias que a inquinam simultaneamente de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Com efeito, a medida acha-se em desacordo com a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual determina, expressamente, em seu artigo 14, que qualquer renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além da demonstração de ter sido considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual e de que não afetará as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Alternativamente, de acordo com o mesmo dispositivo legal, a propositura que conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá demonstrar que essa renúncia será compensada pelo aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, aumento ou criação de tributo ou contribuição. Nesse caso, o ato que acarrete renúncia somente entrará em vigor quando estiver assegurada a compensação pelo aumento de receita, devendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual conter demonstrativo da estimativa e das medidas de compensação da renúncia de receita.

Da mesma forma, a Lei nº 14.473, de 11 de julho de 2007, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2008, estabelece, em seu artigo 24, que os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito resumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, deverão atender ao disposto no artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, devendo ser instruídos com demonstrativo evidenciando que não serão afetadas as metas de resultado nominal e primário.

Evidentemente, no caso do texto aprovado, nenhuma dessas exigências foi cumprida.

De mais a mais, a propositura viola o princípio da isonomia, inserto no artigo 5º do texto constitucional ao conferir tratamento fiscal diferenciado para apenas uma parcela das atividades culturais desenvolvidas no Município, em detrimento de outros sem que se tenha justificativa para o discrimen. E, se criado o precedente de isenção do referido tributo, como previsto no projeto ora analisado, novos benefícios fiscais poderiam ser cogitados por outros grupos de contribuintes que exerçam atividades socioculturais, restando, assim, comprometida a receita do Município e a própria execução do orçamento anual.

Não se deve perder de vista que qualquer modalidade de exoneração tributária deve ser sempre concedida com objetivos específicos, voltados à implementação de programas e projetos de interesse público de inegável importância para a Cidade como um todo.

Por fim, e não menos importante, impende destacar que o artigo 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002, é categórico ao estabelecer que, enquanto lei complementar não disciplinar o disposto nos incisos I e III do § 3º do artigo 156 da Constituição Federal, o ISS não será objeto de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, que resulte, direta ou indiretamente, na redução da alíquota mínima de 2%, mandamento, hoje, inteiramente atendido pelo Município de São Paulo.

Pelo exposto, ante as razões apontadas, sou compelido a vetar integralmente a medida aprovada, por inconstitucionalidade e ilegalidade, com fulcro no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, devolvendo o assunto ao reexame dessa Egrégia Casa de Leis.

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

GILBERTO KASSAB, Prefeito  
Ao Excelentíssimo Senhor  
ANTONIO CARLOS RODRIGUES  
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo