

P A R E C E R

Nº 3153/2022¹

- PG – Processo Legislativo. Análise de veto integral do Executivo ao PLC 15/2022 que pretende alterar a LC 304/2018, para estender o Incentivo Fiscal (ISSQN) para fins de exploração das atividades de parques temáticos de diversões.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise, o veto integral do Executivo ao PLC 15/2022 que pretende alterar a LC 304/2018, para estender o Incentivo Fiscal (ISSQN) para fins de exploração das atividades de parques temáticos de diversões.

RESPOSTA:

Antes de adentrarmos à análise do veto do Executivo, cumpre esclarecer que, as leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações ser disciplinados por meio de leis ordinárias. Em quase todos os casos, quando a Constituição se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária.

A reserva de matérias à lei complementar, salvo raras exceções, deve vir expressa no texto constitucional. As raras exceções, acima mencionadas, dizem respeito a situações em que a interpretação sistemática da Constituição permite inferirmos a exigência de lei complementar, ainda que o texto constitucional somente se refira à lei, sem qualificativo.

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

Com efeito, a Carta Magna previu algumas espécies normativas de tramitação no processo legislativo e incluiu a lei complementar nesse rol. Sobre lei complementar leciona Alexandre de Moraes:

"(...) a razão de existência da lei complementar consubstancia-se no fato de o legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar de evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Federal, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas, ao mesmo tempo não poderiam comportar constantes alterações através de um processo legislativo ordinário. O legislador constituinte pretendeu resguardar determinadas matérias de caráter infraconstitucional contra alterações volúveis e constantes, sem, porém, lhes exigir a rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, assim que necessário." (In: MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17ª ed. São Paulo: Atlas. 2005).

No que diz respeito à aprovação, as leis complementares devem ser aprovadas por maioria absoluta dos parlamentares. Diversamente, as leis ordinárias são aprovadas por maioria simples, ou seja, devem obter em seu favor a metade mais um dos votos dos parlamentares presentes à sessão. Note-se como é grande a diferença. As leis complementares, por esse motivo, além de serem mais difíceis de serem aprovadas, são muito mais estáveis, uma vez que somente podem ser modificadas mediante a edição de outra lei complementar.

As matérias referentes à concessão de incentivo fiscal não se inserem no rol reservado à lei complementar, por isso deveriam ter sido tratadas em lei ordinária e não em lei complementar, como ocorre na LC (M) 304/2018. Assim, a referida lei é ordinária e não lei complementares por natureza.

Como sabido, o município tem competência para instituir seus tributos e o dever de recolhimento é requisito de responsabilidade na gestão fiscal, conforme art. 30, III da Constituição e art. 11 da LRF. De acordo com a Constituição, medidas que representam **renúncia fiscal** -

como a que trata o PL sob exame - devem ser objeto de **lei específica (art. 150, §6º), planejamento orçamentário (art. 165 § 2º e §6º), incluindo demonstrativo do efeito nas receitas e despesas.**

Nos termos do art. 14, § 1º, da LRF, 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, por exemplo. **A concessão de tais benefícios deve estar acompanhada das medidas do art. 14 da LRF.**

Sobre o tema, destacamos:

"CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA, EM ESPECIAL O ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT, OS ARTS. 15, 16 e 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF, E O ART. 112 da LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. - As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis. - Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, "não existe almoço grátis" e os direitos têm custos que

implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. - Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO. - Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação". (TCU, ACÓRDÃO 1907/2019 ATA 30/2019 - PLENÁRIO)".

"Ação Popular municipal. Programa de recuperação de débitos fiscais. Ausência de apresentação de estudo prévio de impacto orçamentário. (...) Possibilidade de refinanciamento fiscal, por iniciativa do Executivo, que constitua transação tributária. (...) O rol taxativo do art. 14, § 1º da LRF não qualifica a transação tributária como renúncia de receita. (TJ/SP, 8ª Câmara de Direito Público, 1000072-04-2016.8.26.0068, Rel Des. Leonel Costa, pub: 04.10.17)".

Rememoramos ainda que, conforme expresso no Código Tributário Nacional, medidas isencionais não comportam interpretação ampliada. Neste sentido:

"A isenção fiscal deve ser literal e restrita às hipóteses legais, nos termos do artigo 111, inciso II, do Código Tributário Nacional. APELO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº

70070034269, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 25/08/2016, g.n.)".

Sobre o tema, nos manifestamos em diversas ocasiões:

"Para fins de uma gestão fiscal responsável, independente da terminologia legalmente adotada, o que deve ser considerado, no caso concreto, é se a referida exação estava sendo cobrada ou se havia previsão de cobrança na lei orçamentária. (Parecer IBAM 4093/2021)".

"De acordo com § 1º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, medidas que representem renúncia de receita (cuja arrecadação conste na lei orçamentária) deverão trazer estimativa do impacto orçamentário-financeiro (no exercício que inicie vigência e nos dois subsequentes), atender à LDO e conter uma das condições do art. 14 da LRF. (Parecer IBAM 3616/2021)".

Em relação ao veto do Executivo, o art. 84, inciso V, da Constituição Federal, aplicado por simetria aos demais entes da Federação, assegura ao Chefe do Executivo o poder de veto no processo legislativo. O poder de veto pode ser conceituado como o poder de desaprovação, total ou parcial, exercido pelo Poder Executivo sobre lei aprovada pelo Poder Legislativo.

Trata-se, na realidade, de instrumento da sistemática de freios e contrapesos, segundo a qual, não obstante os Poderes da República sejam autônomos e harmônicos entre si, também exercem uma ingerência mútua a fim de evitar abusos e desmandos. Isto porque, a separação das atividades inerentes a cada poder não pode ser entendida de forma tautológica.

O veto pode ser, quanto à sua motivação, (o veto deve ser sempre motivado, sob pena de inexistência ou nulidade) político (fundado

em razões de conveniência e/ou oportunidade) ou jurídico (fundado na inconstitucionalidade do projeto de lei).

Quanto à sua amplitude, poderá ser total ou parcial. O veto total - objeto da consulta - é utilizado quando a discordância do Chefe do Poder Executivo atinge todo o projeto de lei; já o veto parcial, decorre da divergência do Chefe do Poder Executivo apenas sobre parte do projeto de lei, só podendo atingir o texto integral de artigo, inciso, parágrafo, alínea ou item, não alcançando palavras ou expressões isoladas (art. 66, § 2º, CF/88).

Dentro desse contexto, assiste razão ao Executivo em vetar integralmente a proposta legislativa parlamentar, uma vez que a pretendida isenção não observa os regramentos de responsabilidade fiscal do ordenamento jurídico vigente.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2022.