



## PREFEITURA DE GOIÂNIA

### Gabinete do Prefeito

Goiânia, 05 de agosto de 2019

#### Mensagem. nº 055/2019

Veto Parcial ao Autógrafo de Lei nº 086/2019  
PL – nº 259/2018, Processo nº 20181575  
Autoria: Poder Executivo

#### RAZÕES DO VETO

**Senhor Presidente,  
Senhores Vereadores,**

No uso da prerrogativa que me é assegurada pelo art. 94, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, restituo a essa Casa de Leis, **Vetado Parcialmente**, o incluso Autógrafo de Lei nº 086, de 10 de julho de 2019, que “*Dispõe sobre o Programa Amigo Verde no Município de Goiânia e dá outras providências*”, oriundo do Projeto de Lei nº 259/2018, Processo nº 20181575, de autoria do Poder Executivo.

Recai o Veto Parcial ao parágrafo único do art. 8º do Autógrafo de Lei em referência.

Esclarece-se que o Autógrafo de Lei nº 086/19 pretende instituir programa especial de cunho ambiental na Municipalidade, qual seja, o Programa Amigo Verde, cuja finalidade é estabelecer parcerias entre o Poder Executivo e entidades sociais, empresas privadas ou pessoas físicas para os fins de implantação, reforma, manutenção ou melhoria urbana, paisagística e ambiental nos parques naturais urbanos, por meio da adoção voluntária destas.

Por intermédio de emendas parlamentares, a proposição foi alterada em aspectos pontuais, vide parágrafo único do art. 4º, inciso VII e parágrafo único do art. 8º e *caput* e parágrafo único do art. 12, do Autógrafo.

Analizando as modificações introduzidas pelo Poder Legislativo, não se vislumbra objeções ao teor das proposições parlamentares, já que se conformam ao disposto no art. 63, inciso I, e art. 30, ambos da CF/88, salvo no que diz respeito ao parágrafo único do art. 8º do Autógrafo, posto que viola o art. 167, IV, da CF/88.

Afinal, o dispositivo contempla mecanismo de vinculação indireta de receitas de impostos fora dos casos constitucionalmente admitidos, já que, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento do Programa Ambiental, permite que o Município faculte às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de recursos financeiros, a título de patrocínio, na execução de obras e serviços e, ainda, na adoção de



## PREFEITURA DE GOIÂNIA

parques, recebendo, como contrapartida, crédito para compensar no pagamento de IPTU/ITU e ISSQN.

Assim sendo, o autor da emenda cria benefício fiscal como contrapartida pela participação no “Programa Amigo Verde”. Porém, fez por meio de um texto bastante subjetivo e sem observar a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Isso porque a emenda prevê a possibilidade de compensação do investimento com impostos municipais, no caso IPTU e ISSQN, sem precisar nenhum limite de valor.

Especialmente, em relação ao ISSQN é preciso frisar que a Lei Federal nº 116/2003 que normatiza o referido imposto é enfática ao dispor que este não poderá ter alíquota inferior a 2%, caso contrário, a lei municipal deverá ser declarada nula. Logo, do modo como o benefício está previsto na emenda, caso sancionado, o mesmo resultará em um crédito com carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima prevista na lei, vejamos:

Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento). (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no **caput**, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

§ 2º É nula a lei ou o ato do Município ou do Distrito Federal que não respeite as disposições relativas à alíquota mínima previstas neste artigo no caso de serviço prestado a tomador ou intermediário localizado em Município diverso daquele onde está localizado o prestador do serviço. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Ademais, o art. 4º da Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016, alterou a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), de modo que constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõe o caput e o § 1º do art. 8ºA da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.



## PREFEITURA DE GOIÂNIA

Assim, o gestor público que autorizar, por ação ou omissão, a concessão, aplicação ou a manutenção desse benefício terá sua conduta caracterizada como ato de improbidade administrativa, punível com a “perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) anos a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido” (art. 10-A e art. 12, inciso IV, incluídos na Lei nº 8.429/92 pela LC 157/16).

Além disso, é preciso considerar o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe que a concessão de benefício de natureza tributária deve estar acompanhada do impacto-financeiro e, ainda, previsão na lei orçamentária ou estar acompanhada de medidas de compensação, vejamos:

**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.

§ 1º 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 ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Importante rememorar, todavia, que excepcionais se afiguram as hipóteses de vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, preponderando, pois, o princípio da não vinculação de receitas no que diz respeito às respectivas exações contributivas.

A doutrina, por sinal, afirma que “o princípio da não afetação (ou da não vinculação) objetiva que determinados recursos públicos não sejam direcionados para atender gastos determinados, isto é, que não tenham uma destinação especial, de modo que a que ingressem, sem discriminação, a um fundo comum e sirvam para financiar todas as despesas públicas”. (FONROUGE, Carlos. M. Giuliani, *Derecho financiero*, t. I, p. 174).

Não é por outro motivo, aliás, que os impostos configuram-se exações desvinculadas nas “duas pontas”, visto inexistir vinculação quanto ao fato gerador, dada



## PREFEITURA DE GOIÂNIA

a inexistência de atividade estatal específica relativa ao contribuinte a justificar a tributação, bem como vinculação no que se refere ao produto arrecadado.

Por conseguinte, chega-se à conclusão de que competirá ao Chefe do Poder Executivo estabelecer a destinação do produto desta tributação, ou seja, definir, ao tempo da elaboração e encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), a forma mediante a qual o montante de recursos obtidos com a arrecadação de impostos deverá ser despendida, evitando-se, pois, o famigerado fenômeno do “engessamento” das verbas públicas.

Não custa relembrar, porém, que exceções ao regramento encontram-se contempladas na Carta da República, vejamos:

- a)** repartição constitucional das receitas, consoante prescreve a Constituição da República, nos arts. 157 a 162. Trata-se a distribuição intergovernamental de receitas de instrumento financeiro que cria para os entes políticos menores o direito a uma parcela do produto arrecadado pelo ente maior;
- b)** manutenção do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição da República, o qual determina que a União nunca aplique menos que 18% da receita dos impostos em educação, e os Estados e Municípios, nunca menos que 25%;
- c)** oferecimento de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ao celebrarem contrato de empréstimo com a União, precisam garanti-lo, de molde que, após a EC n.º 3/93, adveio a possibilidade das receitas tributárias constituírem objeto desta garantia;
- d)** implementação da saúde, nos percentuais definidos pela LC n.º 141/12 (EC n.º 29/00);
- e)** vinculação de verbas federais, estaduais e municipais a Fundos de Combate e Erradicação da Pobreza, consoante rezam os art 81 e 82 do ADCT (EC n.º 31/00);
- f)** realização de atividades da administração tributária (EC n.º 42/03), suplementando a norma disposta no art. 37, inciso XXII, da Lei Maior;
- g)** vinculação de verbas estaduais a programas de apoio à inclusão e promoção social, até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, consoante preconiza o parágrafo único do art. 204 da Carta Magna (EC n.º 42/03);
- h)** vinculação de verbas estaduais a fundo estadual de fomento à cultura, até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para fins de



## PREFEITURA DE GOIÂNIA

financiar programas e projetos culturais, nos moldes do consubstanciado no art. 216, 6º, da Carta Magna (EC nº 42/03).

Por configurarem normas excepcionais, contudo, hão de ser interpretadas restritivamente, razão pela qual, fora das hipóteses abarcadas pelo constituinte, afigura-se ilegítima a vinculação da receita da exação.

Logo, chega-se fatalmente à conclusão de que o parágrafo único, do art. 8º, do Autógrafo, embora imbuído de nobre escopo, afigura-se inconstitucional, já que vincula, pela via indireta, parcela dos recursos provenientes de IPTU, ITU e ISSQN ao desenvolvimento do Programa Amigo Verde no Município de Goiânia.

Isto porque a legislação pretende conceder incentivo fiscal, consistente na possibilidade de abatimento do valor a ser recolhido a título de IPTU, ITU e ISSQN às pessoas físicas e jurídicas interessadas que aplicarem recursos financeiros, a título de patrocínio, na execução de obras e serviços e, ainda, na adoção de parques no âmbito desta programação.

Por conseguinte, há de se reconhecer que o mecanismo de incentivo tributário conflita com o disposto na CF/88, vez instituir, por vias transversas, vinculação da receita de impostos fora das hipóteses constitucionais, permitindo, pois, que o Programa Amigo Verde seja amparado, indiretamente, com recursos advindos da arrecadação de IPTU, ITU e ISSQN.

Destinando parcela da receita das respectivas exação ao custeio de incentivos fiscais da extirpe, a normativa desconsidera ao princípio da não afetação da receita de impostos e o contido no art. 167, inciso IV, da CF/88.

Não é por outro motivo, por sinal, que medidas da estirpe tem sido sistematicamente refutadas pela Suprema Corte (STF), vejamos:

**1. É inconstitucional a lei complementar distrital que cria programa de incentivo às atividades esportivas mediante concessão de benefício fiscal às pessoas jurídicas, contribuintes de IPVA, que patrocinem, façam doações e investimentos em favor de atletas ou pessoas jurídicas.**2. O ato normativo atacado a faculta vinculação de receita de impostos vedada pelo art. 167, IV, da CB/88. Irrelevante se a destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos.3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da vinculação do imposto sobre propriedade de veículos automotores-IPVA, contida na LC 26/97 do Distrito Federal" (ADI 1.750/DF, Rel. Min., Eros Grau, Pleno, j. e m 20.09.2006, DJ 13.10.2006, p.43).

**EMENTA : DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI**



## PREFEITURA DE GOIÂNIA

MUNICIPAL Nº 923/2009. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE ICMS A FUNDO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI EVIDENCIADA. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AFRONTA AO ART. 167, IV, DA CRFB/88, E AO ART. 154, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Nos termos da jurisprudência da Corte, é inconstitucional a destinação de receitas de impostos a fundos ou despesas, ante o princípio da não afetação aplicado às receitas provenientes de impostos. 2. **Pretensão de, por vias indiretas, utilizar-se dos recursos originados do repasse do ICMS para viabilizar a concessão de incentivos a empresas.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (A G .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 665.291 RIO GRANDE DO SU, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, 1ª Turma, 16.2.2016).

Destarte, não subsistem dúvidas que o regramento instituído pelo parágrafo único, do art. 8º, do Autógrafo, não merece prosperar, sendo o veto da proposição medida que se impõe.

Portanto, como os demais dispositivos legais em análise encontram-se em condições de serem sancionados pelo Chefe do Poder Executivo, já que estes estão respaldados pela legislação vigente, conclui-se pelo **Veto Parcial** ao parágrafo único do art. 8º do Autógrafo de Lei nº 086, de 10 de julho de 2019, confiante na sua manutenção.

**IRIS REZENDE**  
**Prefeito de Goiânia**