



**Prefeitura de Goiânia**  
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 096/2023

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Com fundamento no art. 94, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, restituo a essa Casa de Leis, vetado parcialmente, o incluso **Autógrafo de Lei Complementar nº 3, de 19 de outubro de 2023**, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que "Institui e disciplina o Programa de Recuperação de Créditos Tributários, Fiscais e Não Tributários do exercício fiscal de 2023; a participação do Município de Goiânia na XVIII Semana Nacional de Conciliação e na 1ª Edição da Semana Nacional de Autocomposição Tributária; altera a Lei Complementar nº 344, de 30 de setembro de 2021."

O veto recai sobre o art.19 da proposta legislativa, oriunda de emenda parlamentar:

"Art. 19. Fica concedido remissão aos beneficiários de incentivos culturais, percebidos até 31/12/2017, cujas prestações de contas não foram formalizadas na Secretaria Municipal de Cultura - SECULT, desde que tenham apresentado o produto objeto da lei de incentivo." ( NR)

**RAZÕES DO VETO**

A Procuradoria-Geral do Município emitiu o Parecer Jurídico nº 2652/2023, opinando pelo veto do art. 19 do autógrafo de lei, resultante de emenda parlamentar, devido aos vícios de inconstitucionalidade decorrente da inobservância das normas de direito orçamentário e financeiro e do ingresso na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme transcreve-se a seguir:

.....

Verifica-se para a propositura de emenda parlamentar que acrescentou o art. 19 ao Projeto de Lei Complementar nº 14/2023, prevendo a concessão de remissão aos beneficiários de incentivos culturais, percebidos até 31/12/2017, cujas prestações de contas não foram formalizadas na SECULT, desde que tenham apresentado o próprio objeto da lei de incentivo, implica em concessão de benefícios tributários.

Conforme se aprofundará, a proposição legislativa que preveja a concessão ou a ampliação de algum incentivo ou benefício de natureza tributária é considerada, nos termos da legislação financeira (art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal), renúncia de receita.

Sendo assim, a renúncia de receita é considerada o ato em que o gestor público concede incentivos ou benefícios como isenção, anistia, remissão e outras concessões permitidas legislativamente que promovem a redução do montante devido pelo contribuinte. Para serem válidas, estas medidas que implicam em renúncia de receita devem preencher os requisitos constitucionais e legais para tanto.

.....

Assim, se outrora a necessidade de instrução do processo com a estimativa de impacto orçamentário Financeiro já era juridicamente necessária por força do art. 14, caput, da LRF, agora, com a EC n.º 95/2016, tal requisito adquiriu força constitucional.

Eis o que prescreve o art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela EC n.º 95/2016:

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

.....

Recentemente, porém, o STF não só reafirmou sua jurisprudência, como também consolidou o entendimento no sentido de que toda proposição legislativa estadual ou municipal que implique em renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, sob pena de ser formalmente inconstitucional. Veja-se:

EMENTA: Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e Financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e Financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão Fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e Financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia Financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios Fiscais, compreenda a extensão Financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e Financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício Fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e Financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”. (ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022)

Assim, conforme se infere da tese de julgamento da ADI 6303/DF, transcrita acima, qualquer proposição legislativa municipal que implique em renúncia de receita deve, necessariamente, ser acompanhada de prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

A mencionada tese de julgamento é particularmente relevante não só porque coloca às claras a necessidade de a proposição legislativa ser acompanhada pela estimativa de impacto orçamentário e Financeiro, sob pena de ser inconstitucional, como também porque esclarece que o tal documento deve preceder a edição de lei formal.

.....

E não poderia ser diferente. Isso porque a imposição legal e constitucional de se realizar a estimativa de impacto orçamentário e Financeiro, no caso de renúncia de receitas ou na criação de despesa obrigatória, é medida destinada a assegurar a responsabilidade na gestão Fiscal (art. 1º da LRF). Se fosse possível que a realização tardia da estimativa, após à vigência da medida legislativa, ter-se-ia clara fraude na aplicação da lei (*fraus legis*), transformando um pressuposto legal de responsabilidade Fiscal em mera formalidade burocrática. Afinal, como bem salientado pelo Min. Roberto Barroso, na ADI 6303/DF, “esse requisito [estimativa de impacto orçamentário e financeiro] visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política”.

Ademais, nos termos do art. 14, caput, da LRF, além da prévia estimativa do impacto orçamentário-Financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, as medidas que impliquem em renúncia de receita devem atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias.

.....

Para além da estimativa de impacto orçamentário-Financeiro e da necessidade de observância da LDO, o art. 14 da LRF exige que se atenda pelo menos uma das seguintes condições: i) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados Fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; e/ou 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.

Ou seja, qualquer medida que acarrete renúncia de receita deve, necessariamente, vir acompanhada ou da demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária anual e de que não afetará as metas de resultados Fiscais previstas no anexo próprio da LDO ou de medidas de compensação, no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Conclui-se, assim, que o descumprimento do art. 14 da LRF e do art. 113 do ADCT conduz à inconstitucionalidade formal do art. 19, acrescentado por emenda parlamentar.

Além disso, verifica-se a alteração proposta trata de atribuição da Secretaria Municipal de Cultura, relativa às prestações de contas que devem ser formalizadas perante o aludido órgão municipal. Confirma-se, portanto, que o processo legislativo estabelecido pela Constituição do Estado (em norma repetida da Constituição Federal) e na Lei Orgânica do Município de Goiânia prevê que, a criação de leis que tratem da estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos e entidades do Poder Executivo, assim como aquelas referentes a organização administrativa, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

.....

Nesse sentido, ao imiscuir nas atribuições e funcionamento dos procedimentos Fiscais da Administração Direta, a pretensa alteração aparenta usurpar a iniciativa do Chefe do Poder Executivo, razão pelo qual o veto da proposição é medida necessária diante da sua inconstitucionalidade formal (nomodinâmica) propriamente dita, do tipo subjetiva.

Posto isto, em análise ao Autógrafo de Lei Complementar nº 03/2023, nota-se que este afigura-se constitucionalmente adequado, exceto pelo artigo 19, razão pela qual se opina, portanto, pelo veto parcial do presente autógrafo de lei.

.....

A Secretaria Municipal de Finanças também manifestou-se pelo veto ao art. 19 da proposta legislativa, pela ausência de estudos de impacto-orçamentário e financeiro, conforme exigido no art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, e

pelo descompasso com as regras estabelecidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal para casos de renúncia fiscal, veja-se:

.....

Nota-se, pois, que por meio da referida emenda, propõe-se conceder o benefício fiscal da remissão tributária aos beneficiários de incentivos culturais, percebidos até 31/12/2017, cujas prestações de contas não foram formalizadas na Secretaria Municipal de Cultura – SECULT, desde que tenham apresentado o produto objeto da lei de incentivo.

No entanto, conforme será demonstrado adiante, aludida emenda deve ser vetada pelo Exmo. Sr. Prefeito de Goiânia, posto a existência de vícios de ordem constitucional sobre a mesma.

Pois bem. A Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ao dispor sobre as proposições caracterizadoras de renúncia fiscal, estabeleceu que:

**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. (negritou-se e sublinhou-se)

Notar-se, pois, que à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, a remissão pretendida, via da emenda parlamentar inserida ao Autógrafo de Lei Complementar em cotejo, caracteriza indiscutível renúncia de receita.

Assim, sob a ótica da LRF, além de considerar o interesse público justificador do ato, é necessário apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro da concessão e atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Deve, ainda, comprovar que o ato foi considerado na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) e evidenciar que a renúncia não irá afetar as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais ou, se preferir, poderá adotar medidas de compensação para contrabalançar as renúncias, tais como elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Igual ilação extrai-se do art. 113, do ADCT, da Constituição Federal de 1988 1 o qual dispõe, expressamente, que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Igual ilação extrai-se do art. 113, do ADCT, da Constituição Federal de 1988 1 **o qual dispõe, expressamente, que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

.....

Tem, pois, que a iniciativa de uma lei não depende apenas da vontade ou mesmo de boa intenção. Há todo um procedimento a ser observado para que a lei possa ser editada com eficácia, dentre eles, a constitucionalidade da lei o que, no caso sob examine, não

foi demonstrado, posto a inexistência dos documentos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Logo, **o veto ao artigo 19, do Autógrafo de Lei Complementar nº 3, de 19 de outubro de 2023 é medida que se impõe**

.....

Diante do exposto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, acatando o parecer da Procuradoria-Geral do Município e Secretaria Municipal de Finanças, apresento as razões do veto parcial do Autógrafo de Lei Complementar nº 3, de 2023, à elevada apreciação de Vossas Excelências, confiante na sua manutenção.

Goiânia, 23 de outubro de 2023.

ROGÉRIO CRUZ  
Prefeito de Goiânia

Avenida do Cerrado, 999 -  
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes  
CEP 74884-900 Goiânia-GO

**Referência:** Processo Nº 23.27.000002981-4

SEI Nº 2773450v1