



Prefeitura de Goiânia
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 47/2023

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Fundamentado no § 2º do art. 94 da Lei Orgânica do Município de Goiânia, encaminho, a essa Casa de Leis, o Autógrafo de Lei nº 66, de 17 de maio de 2023, de autoria do Vereador Sandes Júnior, que "Dispõe sobre o fornecimento do kit maternidade para gestantes em situações de vulnerabilidade no âmbito do município de Goiânia e dá outras providências", integralmente vetado, pelas razões a seguir.

A Procuradoria-Geral do Município de Goiânia, no Parecer Jurídico nº 1187/2023, apontou que a proposta legislativa padece de vício de inconstitucionalidade, diante da ausência de estimativa orçamentária e financeira para o fornecimento do kit maternidade para gestantes em situação de vulnerabilidade, no âmbito do Município de Goiânia, conforme transcrição abaixo:

.....
De início, denota-se que o autógrafo de lei em testilha pretende proteger mulheres em situação de vulnerabilidade que residirem no município de Goiânia e fizerem o pré-natal na rede pública de Goiânia, através do fornecimento de um kit de maternidade.

Todavia, não foi realizado no processo legislativo (n. 00000.000438.2021-21) nenhum tipo de estudo acerca da quantidade de mulheres em situação de vulnerabilidade que seriam atendidas pela lei, nem tampouco quais serão os ônus financeiros para o Poder Público com o fornecimento desses kits de maternidade.

Há de se ressaltar que o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) assim dispõe, *in verbis*:

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.

Registrados que no julgamento da ADI 6303/RR, o STF firmou entendimento no sentido de que **o art. 113 do ADCT é aplicável a todos os entes federativos, de modo que a proposição legislativa federal, estadual ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renuncie receita sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro padece de inconstitucionalidade formal**. 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 à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes.** Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a imparcialidade, 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)

Conforme entendeu a Suprema Corte, da interpretação literal, teleológica e sistemática do art. 113 do ADCT, conclui-se que o preceito nela contido se aplica não só à União, estendendo-se a todos os entes da Federação. Primeiramente, porque a redação do dispositivo não restringe a aplicação da regra à União; em segundo lugar, porque a norma almeja a **gestão fiscal responsável**, concretizando os princípios constitucionais do art. 37 da CF/88; e, por fim, porque a regra segue na mesma linha de inteleção do já conhecido art. 14 da LRF, aplicável a todos os entes da Federação. Destacou-se, ainda, que a exigência do estudo de impacto orçamentário e financeiro não fere a forma federativa de Estado nem a autonomia financeira dos entes federados, uma vez que se trata de instrumento em prol da gestão fiscal responsável.

Com efeito, a necessidade da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, já consagrada na Lei de Responsabilidade Fiscal, ganhou status constitucional com vistas a inserir no debate legislativo a exata compreensão acerca da **repercussão financeira das opções políticas realizadas que geram aumento/criação de despesa ou renúncia de receita**. Isto é, trata-se de medida de suma importância, que permite projetar os efeitos de eventuais criações de despesas, garantindo a sustentabilidade financeira do ente.

Registre-se que a tese fixada no julgamento da ADI 6303/RR já vinha sendo aplicada pelo Supremo Tribunal Federal em outros precedentes, conforme se observa dos julgados trazidos abaixo:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA

AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPosta VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. O **ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. **O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. **A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.** 4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dúvida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento. 5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc. (ADI 6118, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 05-10-2021 PUBLIC 06-10-2021)

.....

Portanto, na esteira da jurisprudência do STF, a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, exigida pelo art. 113 do ADCT é aplicável a todos os entes federativos e constitui requisito adicional para a validade formal da lei que cria ou aumenta despesa obrigatória, de forma que **a sua ausência implica na inconstitucionalidade formal da lei.**

Conforme visto, pretende o autógrafo de lei em comento disponibilizar kits de maternidade a mulheres em situação de vulnerabilidade, o que faz com que seria imprescindível que a proposta tivesse estudo do impacto orçamentário e financeiro para ser formalmente constitucional. Ocorre que o processo legislativo n. 00000.000438.2021-21 não trouxe nenhum estudo técnico acerca da viabilidade orçamentária e financeira, a ser aferida após análise do impacto orçamentário e financeiro. **Portanto, resta patente a inconstitucionalidade formal do autógrafo de lei em comento, dada a inobservância do requisito constitucional estampado no art. 113 do ADCT, nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.**

.....

Diante dessas considerações, verifica-se que a proposição legislativa apresenta uma nulidade irreparável, não sendo possível convalidar o vício de iniciativa pela sanção da proposta pelo Chefe do Poder Executivo, conforme entendimento pacificado pelo E. Superior Tribunal Federal.

Posto isso, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, em acatamento ao parecer da Procuradoria-Geral do Município, apresento as razões do voto integral ao Autógrafo de Lei nº 66, de 2023, as quais submeto à elevada apreciação de Vossas Excelências, confiante na manutenção.

Goiânia, 15 de junho 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 23.1.000001666-4

SEI Nº 1910193v1