



**Prefeitura de Goiânia
Gabinete do Prefeito**

MENSAGEM DE VETO Nº 113/2025

Excelentíssimo Senhor Presidente e Senhores Vereadores,

No uso da prerrogativa que me é assegurada pelo art. 94, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, submeto à elevada apreciação a essa Egrégia Casa de Leis, as razões do voto parcial oposto aos §§ 8º e 9º do art. 4º do Autógrafo de Lei nº 236, de 30 de outubro de 2025, originário do Processo Legislativo que tramitou por meio do Sistema Unificado da Administração Pública - SUAP, Processo Eletrônico 00000.005175.2025-70, que “Institui e disciplina o Programa de Recuperação de Créditos Tributários, Fiscais e Não Tributários - REFIS 2025, com concessão de anistia e remissão, e autoriza a participação do Município de Goiânia na XX Semana Nacional de Conciliação, referente ao exercício fiscal de 2025”.

A decisão apoia-se nas manifestações técnicas convergentes da Secretaria Municipal da Fazenda e da Procuradoria-Geral do Município e visa preservar a finalidade arrecadatória do programa, a isonomia entre contribuintes e a eficiência da gestão fiscal, no exercício da competência conferida pelo art. 94 da Lei Orgânica do Município.

Preliminarmente, embora não tenha sido objeto de veto, depreende-se do processo legislativo em epígrafe a apresentação de emenda modificativa ao preâmbulo da norma, parte introdutória de natureza consuetudinária, declaratória e formal, destituída de força normativa. Conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2.076/AC (Rel. Min. Carlos Velloso, j. 15.8.2002), o preâmbulo não integra o corpo normativo das leis, limitando-se a enunciar princípios e valores que orientam o legislador, sem criar direitos nem impor deveres. Destaca-se o excerto do referido julgado:

O preâmbulo, ressai das lições transcritas, não se situa no âmbito do Direito, mas no domínio da política, refletindo posição ideológica do constituinte. É claro que uma constituição que consagra princípios democráticos, liberais, não poderia conter preâmbulo que proclamassem princípios diversos. Não contém o preâmbulo, portanto, relevância jurídica. O preâmbulo não constitui norma central da Constituição, de reprodução obrigatória na Constituição do Estado membro. O que acontece é que o preâmbulo contém, de regra, proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Carta: princípio do Estado Democrático de Direito, princípio republicano, princípio dos direitos e garantias, etc. Esses princípios, sim, inscritos na Constituição, constituem normas centrais de reprodução obrigatória, ou que não pode a Constituição do Estado-membro dispor de forma contrária, dado que, reproduzidos, ou não, na Constituição estadual, incidirão na ordem local.

Nesse contexto, o art. 86 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Goiânia define a emenda como proposição acessória destinada a modificar o conteúdo de artigos, parágrafos, incisos ou alíneas do projeto de lei, elementos que compõem a parte dispositiva da norma.

Em que pese os apontamentos relativos à emenda modificativa ao preâmbulo e considerando o espírito de colaboração que deve nortear a relação entre os Poderes, o

Executivo opta por não vetar a referida alteração.

Registra-se, contudo, a manutenção do modelo consuetudinário adotado no preâmbulo, em consonância com o Manual de Redação da Presidência da República, item 19.1.1.4, referência nacional em matéria de redação normativa, que adota fórmula preambular que inspirou o texto original do projeto encaminhado "Faço saber" e reiteradamente utilizada nas leis sancionadas pelo Executivo em todos os entes federados.^[1] Ainda, merece destaque que a ementa, nos termos do citado item, orienta que o preâmbulo das leis siga a seguinte estrutura quando remetidas à publicação: "**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:"

Esgotada a fase preliminar, passa-se à análise dos dispositivos objeto de voto parcial.

Os dispositivos estabelecem, respectivamente, a vedação de adesão do contribuinte a novo programa enquanto houver parcelamento em curso e a exigência de quitação integral do débito remanescente para ingresso em programa posterior. Tais condicionantes, embora inspiradas na busca por disciplina fiscal, acabam por contrariar a lógica que orienta as políticas de regularização, cuja finalidade é ampliar a adesão e viabilizar o recebimento de créditos de difícil recuperação por meio de condições mais adequadas. Ao transformar em norma legal rígida o que deve ser objeto de gestão técnica e flexível, as disposições limitam a capacidade de adaptação da política fiscal, reduzem a atratividade do programa, desestimulam a regularização voluntária e comprometem o resultado arrecadatório esperado.

Sob o prisma jurídico, verifica-se também óbice de ordem principiológica. As restrições absolutas estabelecem tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em idêntica situação fática, o que afronta o princípio da isonomia tributária, previsto no art. 150, inciso II, da Constituição Federal, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, consagrados no art. 37, *caput*, da Carta Magna. A exigência de quitação integral prévia, sem graduação ou mecanismos de transição, revela-se excessiva frente aos objetivos da norma, pois ignora cenários em que a migração regulada para condições mais favoráveis poderia aumentar a recuperação de receitas e melhorar o fluxo de caixa municipal.

Sob a ótica da economicidade e da eficiência, trata-se de medida antieconômica, por engessar a gestão fazendária, dificultar respostas a variações conjunturais e restringir instrumentos de reequilíbrio como a consolidação, o reescalonamento e a transação de débitos, usualmente disciplinados em regulamento próprio.

No entendimento da Secretaria Municipal da Fazenda, tais condicionantes (...) se mostram excessivamente punitivas e podem desestimular a negociação e o cumprimento das obrigações fiscais, penalizando o contribuinte que busca se manter em dia, mas encontra dificuldades em honrar o parcelamento originalmente pactuado. Sem dúvidas, a flexibilidade na gestão dos programas fiscais é fundamental para assegurar a efetividade da recuperação de créditos e não pode ser impedida por norma legal que engessa a ação do Poder Executivo. Ademais, a vedação à nova adesão fere o princípio da isonomia entre contribuintes, podendo o Município conceder tratamento mais favorável aos que se encontram em programas anteriores menos onerosos."

De igual modo, sob a perspectiva organizacional, a definição de regras operacionais de migração entre programas, consolidação de saldos, exigências de adimplência e condições de reentrada insere-se no âmbito da discricionariedade técnica do Poder Executivo e da reserva de administração, a ser densificada em ato regulamentar da Secretaria Municipal da Fazenda. À lei cabe traçar as linhas mestras (objeto, limites e salvaguardas), evitando detalhamento que torne estática uma política que, por natureza, demanda calibragem contínua para otimizar a arrecadação e reduzir litigiosidade.

Registre-se que o órgão fazendário, após reanálise técnica, assinalou a conveniência de manter a possibilidade de migração para programas futuros, preservada a adimplênci e observados critérios objetivos em regulamento, exatamente para potencializar a eficiência arrecadatória sem premiar a inadimplênci estratégica; a Procuradoria-Geral do Município alinhou-se a esse diagnóstico, enfatizando o interesse público na preservação da finalidade do Programa de Recuperação Fiscal, a coerência sistêmica com a política fiscal e a segurança jurídica dos acordos em curso.

Diante do exposto, considerando que os dispositivos representam a contrariedade ao interesse público, violação à isonomia e à razoabilidade, engessamento da gestão fiscal e risco de queda de eficiência arrecadatória, decide-se pelo voto parcial aos §§ 8º e 9º do art. 4º, mantidos os demais dispositivos para sanção, por melhor resguardarem a efetividade do Programa de Recuperação de Créditos Tributários, Fiscais e Não Tributários - REFIS e assegurarem ao Município os instrumentos de gestão necessários para maximizar a recuperação de créditos com transparência, isonomia e responsabilidade fiscal.

[1] Exemplos de leis ordinárias e complementares, no âmbito da União, que mantêm o uso da fórmula preambular nos termos do Manual da Presidência da República:

Leis Ordinárias: LEI Nº 15.245, DE 29 DE OUTUBRO DE 2025, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15245.htm; LEI Nº 15.088, DE 6 DE JANEIRO DE 2025: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15088.htm

Leis Complementares: LEI COMPLEMENTAR Nº 219, DE 29 DE SETEMBRO DE 2025, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp219.htm; LEI COMPLEMENTAR Nº 122, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2006, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp122.htm

Goiânia, 31 de outubro de 2025.

CORONEL CLÁUDIA
Prefeita de Goiânia em exercício



Documento assinado eletronicamente por **Cláudia da Silva Lira, Prefeita de Goiânia em exercício**, em 31/10/2025, às 19:01, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador **8426612** e o código CRC **E0BFCA94**.

Avenida do Cerrado, 999, APM-09, Bloco F, 2º andar -
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes
CEP 74884-900 Goiânia-GO