PREFEITURA DO
NATAL

MENSAGEM Nº. 164/2023

A Sua Excelência o Senhor

Eriko Samuel Xavier de Oliveira

Presidente da Câmara Municipal de Natal

Em 23 de novembro de 2023.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1.º do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Natal, decidi vetar parcialmente o **Projeto de Lei n.° 673/2021**, de autoria do Vereador Milklei Leite, aprovado em sessão plenária realizada no dia 26 de outubro de 2023 e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 07 de novembro de 2023, o qual pretende, entre outras providências, "*dispor sobre as diretrizes básicas para a propulsão do turismo religioso no âmbito do Município do Natal*"**,** por estar eivado de ilegalidade e de inconstitucionalidade de cunho material e formal, relativamente ao inciso XI e ao parágrafo único do seu art. 3º, por estarem eivados de inconstitucionalidade e ilegalidade, afrontando o art. 2.º, da Constituição da República c/c arts. 16, 21, incisos I e II, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município, bem como o art. 14, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, na forma das **RAZÕES DE VETO PARCIAL**, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO

Como se vê, a partir do exame do teor do Projeto de Lei apresentado, pretende o Poder Legislativo Municipal dispor sobre a instituição de diretrizes básicas para a propulsão e

consolidação do turismo religioso no âmbito do município de Natal (art. 1.º), conceituando tal modalidade de turismo como aquela que tem a motivação religiosa como razão principal do deslocamento de fiéis para fins turísticos e religiosos (art. 2.º).

Estabelece, ainda, que o Poder Público, a iniciativa privada e as entidades da sociedade civil organizada deverão atuar na consolidação do turismo religioso como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e de conservação do patrimônio natural, cultural e turístico de Natal, enumerando várias diretrizes a serem seguidas para que tais escopos sejam alcançados (art. 3.º).

Dentre as diversas diretrizes indicadas, nos incisos do art. 3.º do Projeto de Lei em tela, encontra-se a previsão de desconto de ISS e IPTU, às pessoas jurídicas e físicas, que apoiarem eventos, obras, edificações, que venham a difundir, incentivar e potencializar o seguimento do turismo religioso (art. 3.º, inciso XI), sendo que tal benefício fiscal seria equivalente ao valor destinado ao apoio para difusão, incentivo e potencialização do segmento do turismo religioso, não podendo ultrapassar 30% (trinta por cento) do valor anual do IPTU ou mensal do INSS devido ao Município, e não abrangendo impostos em atraso (art. 3.º, parágrafo único).

Prevê requisitos a serem cumpridos pelos condutores de visitantes do segmento do turismo religioso, conforme a especificidade da atividade desempenhada (art. 4.º).

Preleciona, por fim, que as despesas decorrentes da execução da futura Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário (art. 5.º).

Quanto à instituição, no âmbito do Município de Natal, de diretrizes básicas para a propulsão e consolidação do turismo religioso no âmbito do Município de Natal, não vislumbro óbice de cunho jurídico capaz de impedir a sua sanção.

No entanto, o legislador municipal, no inciso XI e no parágrafo único do art. 3.º, deste projeto de lei, ao determinar que o Poder Executivo Municipal conceda benefício fiscal em valor determinado (até 30% do valor anual do IPTU ou mensal do INSS devido ao Município, não abrangendo impostos em atraso) para pessoas específicas (pessoas jurídicas e físicas, que apoiarem eventos, obras, edificações, que venham a difundir, incentivar e

potencializar o seguimento do turismo religioso) a pessoas específicas, acaba por impor obrigações que interferem na independência dos Poderes.

Desse modo, constata-se, relativamente ao inciso XI e ao parágrafo único do art. 3.º, desta proposição de lei, a existência de inconstitucionalidade de caráter material, vez que o seu conteúdo se afigura como invasão à forma de administrar do Poder Executivo Municipal, ao adentrar, de forma indevida, nos juízos de oportunidade e conveniência pertencentes ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Isso porque, por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos edis no caso concreto, cabe somente ao Poder Executivo decidir se irá ou não conceder determinado benefício (descontos nos valores do IPTU e do INSS) a pessoas específicas (pessoas jurídicas e físicas, que apoiarem eventos, obras, edificações, que venham a difundir, incentivar e potencializar o seguimento do turismo religioso).

Verifica-se, assim, que esta proposição normativa, ao pretender conceder descontos sobre tributos municipais (no caso, o IPTU e o ISS), acaba versando sobre sistema tributário e arrecadação de rendas (de competência privativa do Chefe do Executivo – v. art. 21, inciso I, c/c art. 39, § 1.º, da Lei Orgânica do Município de Natal), bem como sobre matéria orçamentária ao buscar suprimir receita não prevista no orçamento municipal (também de competência privativa do Chefe do Executivo – v. art. 21, inciso II, c/c art. 39, § 1.º, da Lei Orgânica do Município de Natal), implicando, portanto, em claro vício de inconstitucionalidade, vez que o seu conteúdo se afigura como evidente afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Para melhor compreensão do assunto, colacionam-se abaixo os mencionados arts. 21, incisos I e II, e 39, § 1.º, da Lei Orgânica do Município de Natal, senão vejamos:

> *"**Art. 21** - Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no Art. 22, Inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre: (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica n° 3/1991, de 11.09.1991)*

> *I - **sistema tributário, arrecadação e aplicação de rendas**;*
>
> *II - **Plano Plurianual de Investimentos, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual,** operações de crédito e dívida pública;*
>
> *(...)"*
>
> *"**Art. 39** – Omissis*
>
> ***§ 1º - É de competência privada do Prefeito** a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre as **matérias constantes dos incisos I, II**, III, VI, VIII, IX e X, **do artigo 21, desta lei**.*
>
> *(...)"*
>
> (grifos acrescidos)

Por outro lado, o princípio fundamental da separação dos poderes, encontra-se garantido no art. 2.º da Constituição da República c/c art. 16 da Lei Orgânica do Município – LOM em decorrência do princípio da simetria (art. 29, *caput*, da Constituição Federal), senão vejamos as respectivas redações:

> ***Constituição Federal:***
>
> *"Art. 2.º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*
>
> ***LOM**:*
>
> *"Art. 16. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

Anote-se que, se as funções específicas de um Poder estatal não podem ser invadidas pelos demais Poderes, reponta patentemente inconstitucional o Projeto de Lei, de iniciativa da

Câmara Municipal, que versa sobre matérias tributária e orçamentária, de competência privativa do Poder Executivo Municipal, sobretudo se o projeto apresentado versar sobre renúncia de receita, afetando o equilíbrio orçamentário do ente político.

Ademais, pode-se asseverar que o projeto de lei em comento além de inconstitucional afigura-se como ilegal, vez que pretende instituir nova hipótese de benefício fiscal em patente renúncia de receita sem o perfeito atendimento ao disposto no art. 14, da Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Por oportuno, transcreve-se abaixo a redação do art. 14, da Lei Complementar n.º 101/2000, *in verbis*:

> *"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.*
>
> *§ 1.º* ***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.

(...)"

(grifos acrescidos)

Sobre o assunto, exsurgem pertinentes as lições do Professor Roque Antônio Carrazza, senão vejamos:

"Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributárias – exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, ex vi do art. 61, parágrafo 1º, II, "b", in fine, da CF – é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo, aos cidadãos etc.

Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. ***Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do chefe do executivo*** *(Presidente, Governador ou Prefeito).*

Abrindo um rápido parêntese, ***entendemos por leis tributárias "benéficas" as que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias****, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.). No mais das vezes, favorecem aos contribuintes.*

Ora, ***só o Chefe do executivo – senhor do Erário e de suas conveniências – reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas***

sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, ***nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência.***

Chegamos a esta conclusão analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior, que dão ao chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais.

Notemos que o parágrafo 6º do art. 165 da CF determina que o projeto de lei orçamentária seja "acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia".

Ora, ***só o Executivo tem condições de avaliar a repercussão financeira de "isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia"****.*

Não faz sentido, "venia concessa", exigir que o Executivo faça o demonstrativo, sobre as receitas e despesas, de benefícios fiscais que ele não previu, nem sabe quando e em que dimensões surgirão. É o caso, inclusive, de invocarmos, neste passo, a vetusta parêmia "ad impossibilia nemo tenetur".

Logo, sentimo-nos autorizados a proclamar que ***só o chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de "leis tributárias benéficas", uma vez que só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que envolvam tal matéria.***

Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, a "noção das conseqüências políticas" das leis tributárias benéficas. Nunca de suas conseqüências práticas, porque não dispõem de meios

> *técnicos para aferi-las de antemão. Segue-se, pois, com a força irresistível dos raciocínios lógicos, que não podem apresentar projetos neste sentido."* (CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 21.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. pp. 301-303)
>
> (grifos acrescidos)

No mesmo sentido, citem-se os seguintes julgados oriundos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, *in verbis*:

> *"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Município de Ubatuba que dispõe sobre a concessão de desconto no recolhimento do IPTU. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Procedência."* (TJ/SP. ADI 02700773620128260000 SP. Relator(a): José Damião Pinheiro Machado Cogan. Julgamento: 12/06/2013. Órgão Julgador: Órgão Especial. Publicação: 20/06/2013.)

> *"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 3.267/07.05.2007, do Município de Amparo, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após a derrubada do veto do alcaide, que "altera a redação dos arts. 57 e 57-A da Lei nº 797, de 05 de dezembro de 1973 – Código Tributário do Município de Amparo", de molde a ampliar as hipóteses de isenção do IPTU – exclusiva do Prefeito é a iniciativa de leis tributárias benéficas – violação dos artigos 5º, 47, incisos XI e XVII, 144 e 174, da CE – ação procedente."* (TJ/SP. ADI 1505070400 SP. Relator(a): Palma Bisson. Julgamento: 02/07/2008. Órgão Julgador: Órgão Especial Publicação: 07/08/2008)

Em vista do exposto, não há outra conclusão possível senão a de que o presente Projeto de Lei, no inciso XI e no parágrafo único do seu art. 3.º, contém, de fato, vícios insanáveis de inconstitucionalidade, porquanto violador do regime de separação e independência dos poderes (ao qual obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios), ao prever benefícios fiscais de tributos municipais (descontos nos valores de IPTU e ISS), por meio de iniciativa do Poder Legislativo, incorrendo em inquestionável renúncia de receita, de modo a afetar o orçamento municipal de forma irremediável.

Deste modo, pelas razões acima expostas, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO PARCIALMENTE** o **Projeto de Lei nº 673/2021**, relativamente ao inciso XI e ao parágrafo único do seu art. 3.º, por estarem eivados de inconstitucionalidade e ilegalidade, afrontando o art. 2º, da Constituição da República c/c arts. 16, 21, incisos I e II, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município, bem como o art. 14, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS

Prefeito