PREFEITURA DE DRACENA
CIDADE MILAGRE

Dracena, 19 de maio de 2022.

Senhor Presidente:

Ref. Autógrafo nº 020, de 03.05.2022.

Tenho a honra de acusar o recebimento do Autógrafo nº 020, de 03 de maio de 2022, com o qual Vossa Excelência encaminhou à sanção, cópia do Projeto de Lei nº 023, de 28 de março de 2022, de autoria do Prefeito de Dracena que dispõe sobre a supressão do inciso XI, no artigo 3º e alteração no §4º, do artigo 9º e alteração nas alíneas "a" e "b", e acrescentando a alínea "c" no inciso I, do Art. 10 da lei Municipal n.º1.861/1989, conforme especifica.

Insta acentuar que houve alteração pela emenda modificativa n.º 001, de 19.04.2022, alterando a redação da alínea "a" do inciso I do artigo 10 da Lei municipal n.º 1.861/1989, proposta pelo projeto original.

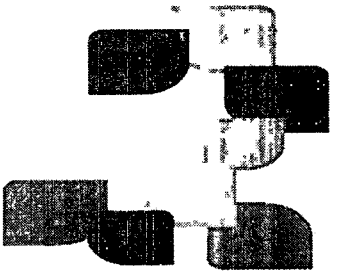
Sem embargo dos meritórios propósitos que inspiraram a alteração pela emenda modificativa, é certo que essa não reúne condições de prosperar e, nos termos do artigo 41, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Dracena, impõe-se seu veto total. Diz a lei:

> ***"Artigo 41 - Aprovado o projeto de lei, será este enviado ao Prefeito, que, aquiescendo, o sancionará.***
> ***§ 1º - O Prefeito considerando o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores."***

A emenda modificativa n.º 001, de 19 de abril de 2022, alterou a redação proposta pelo projeto original, restando a alínea "a" do inciso I, do artigo 10 da lei 1.861/89, com a seguinte redação:

000186 PROTOCOLO PREFEITURA DRACENA 23/05/2022 10:33

Avenida José Bonifácio, 1437, Centro
Cep. 17900-000, Dracena/SP
18 3821.8000
CNPJ: 44.880.960/0001-11



"a) sobre o valor venal do bem imóvel adquirido através de financiamento, a alíquota será de 0,5% (meio por cento)";

A emenda modificativa apresentada por essa egrégia Casa não poderá subsistir, uma vez que o teor legislativo proposto é inconstitucional e antijurídico por ferir a independência e harmonia dos poderes, tendo por consequência uma inconsistência legislativa e afrontar a jurisprudência dos Tribunais Superiores, conforme explanaremos, senão vejamos:

A redação final do projeto, com a alteração proposta pela emenda modificativa n.º 001, de 19 de abril de 2022, ficou dispondo que a alíquota de ITBI, quando nas transmissões compreendidas no sistema financeiro de Habitação, será de 0,5% do valor venal do imóvel adquirido através de financiamento.

No projeto original, a redação nova atualizava a legislação a uma justiça tributária mais clara e atualizada, em sintonia com as atuais decisões dos Tribunais Superiores, inclusive suas súmulas a respeito.

Do modo como restou, houve clara invasão de competência de uma esfera governamental em outra, infringência ao processo legislativo, porque altera a base de cálculo do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis intervivos a título oneroso, pois impondo o valor venal como referência base de cálculo, causaria uma séria renúncia de receita sem planejamento algum ou estudos orçamentários, e outras consequências que não podem deixar de ser observadas, e minam por completo a modificação efetuada por essa casa.

Primeiramente houve invasão da esfera de competência do Prefeito de Dracena.

A incompetência parlamentar é flagrante porque cabe privativamente ao Prefeito tratar das questões de cunho administrativo, financeiro e

tributário do município, como dispõe o artigo 47, XVII e XIX da Constituição do Estado de São Paulo, que reproduz o artigo 84, inciso XXIII da Constituição Federal.

Inclusive o constituinte originário federal, em nome de reprodução obrigatória, dada a sensibilidade do tema (finanças e despesas públicas), reservou à lei complementar federal a disposição sobre a temática, conforme preconizaram os artigos 163, inciso I e II, artigos 165, §9°, da C.F., bem como, o artigo 144 da C.E., ao exigir que a autonomia de cada município observe os preceitos da Carta Magna do Brasil.

Desta feita, resta inequívoco a competência privativa do Prefeito para tratar de questões orçamentárias e tributárias, porque envolvem diretamente o erário.

De forma majoritária, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que instituem benefícios fiscais. Tem prevalecido o entendimento de que as normas da espécie, porque diminuem a receita, somente poderiam ser concebidas pelo Poder Executivo, que é o encarregado da execução do Orçamento.

Diversos julgados sufragam tal tema:

> ***"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n° 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 "ai terá a redação dos arts. 57 e 57-A da Lei n° 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: PalmaBisson, Data de

Julgamento: 02/07/2008, Órgão Especial, Data de Publicação: 07/08/2008).

"**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - Município de Marília - Lei Complementar Municipal nº 414/2005 - Concessão de desconto no IPTU para empresas do setor privado que admitam estagiários, universitários ou estudantes - do ensino médio técnico em seu quadro funcional ou que empreguem reeducandos do Centro de Ressocialização de Marília - Ato que confere benefícios fiscais,competência privativa do Poder Executivo - Vício de iniciativa - Violação ao princípio da separação dos poderes - Inconstitucionalidade decretada".** (TJ-SP - ADI: 3635781520108260000 SP 0363578-15.2010.8.26.0000, Relator: Samuel Júnior, Data de Julgamento: 23/03/2011, Órgão Especial, Data de Publicação: 05/04/2011).

Com efeito, o ato normativo em análise se interfere em matéria tributária avançando sobre a seara de organização, planejamento e gestão administrativa, matérias de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, já que afetam a receita do Município e a execução orçamentária.

Seguem dispositivos legais que sustentam o veto:

"Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
(...)
Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Da dicção desse dispositivo constitucional depreende-se requisito intrínseco e obrigatório de todo processo legislativo que tenha como finalidade criação de despesa e renúncia de receita, sem o qual eventual

lei aprovada, **no caso a modificação legislativa se torna inconstitucional, em decorrência da violação ao devido processo legislativo.**

A alteração da base de cálculo do ITBI, como renúncia de receita, causaria um impacto imprevisível nas despesas, em detrimento de diminuição de receita sem a consequente contrapartida.

A Lei Orgânica do Município de Dracena, em seu artigo 38 assim dispõe:

> **Artigo 38 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**
> **[...]**
> **Parágrafo único - Não será admitido aumento das despesas previstas nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.**

Alinhe-se a isso, **outros vícios resultantes da alteração do projeto original pela emenda modificativa** em questão, já que os incisos I e II do artigo 14 da Lei complementar 101/2000, preestabelecem critérios para a concessão do benefício fiscal, determinando-se que haja consignação prévia de que a renúncia almejada tenha sido considera na estimativa da receita da Lei Orçamentária Anual - LOA, nos termos do artigo 12 desta, além de estar acompanhada das medidas de compensação por meio de aumento de receita, que podem ser provenientes da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

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.

§ 1º. 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.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Nesta seara, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal busca como seu objetivo final, o cumprimento da neutralidade orçamentária permitindo a concessão de benefícios fiscais sem que se altere de forma lesiva, o planejamento orçamentário financeiro feito e, em última hipótese o equilíbrio fiscal, o que não se vê do projeto apresentado.

Tendo em conta o princípio da neutralidade, o momento em que se busca a adequação orçamentária das alterações legislativas é de suma importância.

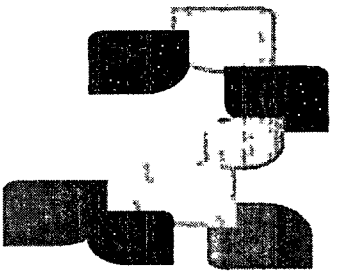
Esta estimativa deverá ser realizada forma do art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando a não afetação das metas dos resultados fiscais previstos nos anexos da lei de diretrizes orçamentárias-LDO, ao orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, deve

dispor sobre alterações da legislação tributária considerando os aumentos e reduções legais de tributos para possibilitar correta estimação de receitas no orçamento anual. Sem falar que o projeto não seguiu o artigo 16 da L.R.F.

Desta forma, ponderando sobre os projetos de lei apresentados, não há menção da dotação existente para cobrir a alteração da base de cálculo do ITBI, como também não existiu estudo criterioso do impacto orçamentário.

O STF (Supremo Tribunal Federal) já reconheceu inconstitucionalidade de normas que não observaram o devido processo legislativo, o que corrobora a inconstitucionalidade da emenda modificativa em exame, por afronta ao artigo 25 da Constituição Estadual:

> ***"EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 113 A 126 DA LEI N° 12.249/2010. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N° 472/2009. DISPOSITIVOS INCLUÍDOS POR EMENDA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM O OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 1°, CAPUT, 2°, 5°, LIV, 62 E 84, XXVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. 1. Inclusão, por emenda parlamentar, dos arts. 113 a 126, versando sobre alteração de limites de unidades de conservação, na redação final da Lei n° 12.249/2010, conversão da Medida Provisória n° 472/2009. 2. Afronta ao princípio democrático, ao postulado da separação entre os Poderes e à garantia do devido processo legislativo, à ausência de pertinência temática entre a matéria veiculada na emenda parlamentar e o objeto da medida provisória submetida à conversão em lei. 3. Em 15.10.2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, embora reconhecendo formalmente inconstitucional, a teor dos arts. 1°, caput e parágrafo único, 2°, caput, e 5°, LIV, da Carta Política, a***



> ***inclusão de emenda, em projeto de conversão de medida provisória em lei, versando conteúdo divorciado do seu objeto originário, ao julgamento da ADI 5127, forte no princípio da segurança jurídica, afirmou a validade dos preceitos normativos resultantes de emendas a projetos de lei de conversão, ainda que sem relação com o objeto da medida provisória, aprovados antes da data daquele julgamento. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente".*** (STF - ADI: 5012 DF, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 16/03/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/02/2018).

Ainda há outra questão, técnica envolvendo a alteração legislativa por emenda que recai justamente **na incongruência causada pela alteração legal, bem como estar em discrepância com a Jurisprudência dos Tribunais Superiores Pátrios**.

A alteração provocada na emenda modificativa causa uma incongruência com o artigo 8° da Lei Municipal n.° 1861/1989, a qual diz que:

> ***"A base de cálculo do imposto é o valor da transação do bem, não podendo ser inferior ao valor venal, atribuído pelo Poder Público Municipal (art. alterado pela lei 3.014, de 14/11/2001)".***

A própria lei municipal já estabelece que o valor para cálculo do imposto é o da transação do bem, e não o do valor venal.

O artigo 10, inciso I, diz respeito apenas aos imóveis financiados, quando haviam dúvidas acerca da base de cálculo quando se financiavam terrenos e construções. A alteração proposta pelo projeto original aclarava justamente isso, determinando que a alíquota ficasse em 0,5% (cinco por cento) do valor do imóvel financiado, seja residência, seja terreno, este último desconsiderando o valor do financiamento para a construção residencial.

A manutenção da mudança sugerida pela modificação causaria um desiquilíbrio legal, cujas consequências nefastas seriam exponenciais ao Poder Público Municipal e aos contribuintes, posto que existiria um artigo de lei determinando algo (art. 8°) e sendo contrariado logo em sequência (art. 10, inciso I, alínea "a" pela emenda modificativa).

Por final, tal propositura segue em sentido diametralmente oposto às decisões e jurisprudências consolidadas nos Tribunais Superiores.

No Superior Tribunal de Justiça, já está definido o tema 1.113, cuja tese firmada assim dispõe:

> **" Tema consolidado 1.113**
> **a) a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação;**
> **b) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN);**
> **c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente".**

Portanto, resta claro a invasão da esfera de autonomia do Poder Executivo, ante a veemente afronta aos arts. 163, inciso I e II e art. 165, §9° da Constituição Federal; art. 5°, 25, 144 da Constituição do Estado de São Paulo; ao artigo 38, da Lei Orgânica do Município; e artigo 14 da Lei Federal 101/2000, levada a efeito pela emenda modificativa 001, de 19 de abril de 2022, e os prejuízos que sua sanção e promulgação acarretará não só ao orçamento do município, como também o acometimento a preceitos constitucionais, uma vez que sua vigência na orbe jurídica culmina em renúncia de receita, o que é vetado pela norma federal ao administrador público sob pena de responsabilidade, além da confusão

jurídica causada dentro da própria norma com artigos se contradizendo, e ainda decisão contrária ao tema 1.113 do Superior Tribunal de Justiça, sendo, portanto, forçoso a imposição do veto total à emenda modificativa 001. de 19.04.2022.

Por todo o exposto, à vista das razões ora explicitadas, demonstrando os óbices que impedem a sanção da emenda modificativa n.° 001, de 19 de abril de 2022, que alterou a redação da alínea "a" do inciso I do artigo 10 da Lei municipal n.° 1.861/1989, em virtude de sua inconstitucionalidade e frente as veementes ofensas aos ditames insculpidos na Constituição Estadual, Lei Orgânica do Município e Lei Complementar Federal, e jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores, **apresentamos Veto total à emenda modificativa 001. de 19.04.2022.**

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha alta estima e consideração.

André Kozan Lemos
Prefeito de Dracena