



Nova Friburgo, 31 de Julho de 2024.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, com o propósito de encaminhar **VETO PARCIAL** à Lei Complementar Municipal 163 de 2024, que *“Altera o inciso II do art. 241 para incluir as instituições religiosas no rol das entidades isentas do pagamento da TFLIF, o Inciso III do Art. 283 para incluir as instituições religiosas no rol das entidades isentas do pagamento da TCLD e confere interpretação dissipadora de controvérsia ao inciso V e §6º do artigo 121 e ao inciso II do art. 283, todos da Lei Complementar nº 124, de 28 de setembro de 2018 - Código Tributário do Município de Nova Friburgo”*, nos termos do artigo 173, § 1º da Lei Orgânica Municipal, pelas razões que passa a expor.

Razões do Veto

Mesmo diante de uma nobre intenção legislativa, o Poder Executivo não pode deixar de analisar a constitucionalidade e o interesse público, da Proposição de Lei Complementar nº 163/24, tendo em vista que, nos termos do art. 173, §1º, da Lei Orgânica Municipal, ao considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, vetá-lo-á total ou parcialmente.

Antes de adentrar ao mérito das razões que justificam o veto, é importante destacar que o controle de constitucionalidade indica uma análise de compatibilidade no plano vertical entre o parâmetro que é a norma superior e o objeto que é o ato inferior e sofrerá a incidência do controle. É, portanto, a verificação de compatibilidade, de adequação no plano vertical entre a Constituição e leis ou atos normativos primários, os quais são objetos de controle.



O controle de constitucionalidade pode ser jurídico, aquele exercido tipicamente pelo Poder Judiciário, ou, político, exercido tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo. No caso em epígrafe, estar-se diante de uma hipótese de controle político preventivo, uma vez que a análise da constitucionalidade está sendo realizada antes do ingresso efetivo da norma no ordenamento jurídico, antes de findado o seu processo de elaboração, diferentemente do controle repressivo que ocorre após todo o devido processo legislativo.

De plano, é importante consignar que no tocante à legislação eleitoral, sabe-se que a Lei nº 9.504/97, disciplina entre os artigos 73 a 78 as condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, sendo prevista inclusive a vedação de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública durante todo o ano eleitoral, com exceção das hipóteses de calamidade pública, estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, como se verifica:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.”.

Pontua-se que a lei se utiliza do conceito estendido de agente público, sendo considerado como tal quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional. (§1º).



Tal dispositivo já foi utilizado pelos tribunais superiores em casos de concessão de benefícios de ordem tributária, como se verifica:

“RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

I – SÍNTESE DO CASO

1. Trata-se de Recurso Eleitoral interposto objetivando a reforma da sentença que reconheceu a prática de conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, com imposição de multa no valor equivalente a 5.000 UFIR a cada um dos recorrentes.
2. Os Recorrentes objetivam a reforma da sentença para que a ação seja julgada totalmente improcedente, sustentando que a própria sentença reconhece expressamente que a concessão de isenção, que ensejou a condenação, não se operou no mundo jurídico, constituindo caso atípico no âmbito eleitoral.
3. Parecer da Douta Procuradoria Regional Eleitoral pelo não provimento do Recurso.

II – MÉRITO

4. Consoante entendimento consagrado no âmbito do C. Tribunal Superior Eleitoral, as condutas vedadas a agentes públicos possuem natureza objetiva, aperfeiçoando-se com a simples submissão à norma. Daí porque a aptidão da potencialidade lesiva para alterar o resultado da eleição não é mais tida por elementar à configuração da prática da conduta vedada. Precedentes.



5. Houve violação aos ditames do art. 73, § 10, da Lei n.º 9.504/97, pela curial razão de que o procedimento administrativo que autorizou, em março de 2020, isenção tributária de IPTU, bem como o cancelamento e baixa de possíveis débitos existentes em favor de determinada pessoa jurídica, teve início e foi deferido em período vedado pela Lei das Eleições, sem autorização legislativa específica municipal.

CONCLUSÃO

6. Recurso conhecido a que se nega provimento.”

(REI nº 060063434 Acórdão CONCEIÇÃO DA BARRA - ES -
Relator(a): Des. ISABELLA ROSSI NAUMANN CHAVES -
Julgamento: 09/08/2023 Publicação: 21/08/2023)

Assim, a previsão, acrescentada pela Casa Legislativa, de isenção de Taxa de Coleta de Lixo, previsão esta que inova na ordem jurídica, não pode ser concedida diante do período de defeso eleitoral.

Cabe pontuar que as demais previsões, constantes do projeto inicialmente encaminhado, se fazem possíveis, uma vez que não trazem inovação no ordenamento jurídico, apenas positivando entendimento já existente.

Inicialmente, há previsão Constitucional de não incidência tributária nos casos de entidades religiosas e templos de qualquer culto, inclusive suas organizações assistenciais e beneficentes, como consta do art. 150, VI, “b” e “c” da CF.

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - instituir impostos sobre:

b) entidades religiosas e templos de qualquer culto, inclusive suas organizações assistenciais e beneficentes;



c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;”.

Pontua-se que o Supremo Tribunal Federal entendeu que as entidades religiosas podem se caracterizar como instituições de assistência social a fim de se beneficiarem da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, c, da Constituição, que abrangerá não só os impostos sobre o seu patrimônio, renda e serviços, mas também os impostos sobre a importação de bens a serem utilizados na consecução de seus objetivos estatutários, com fundamento no caráter axiológico da imunidade (RE 630790 - Tema 336).

No tocante às taxas de fiscalização, localização e funcionamento, os Tribunais entendem pela sua não incidência às instituições religiosas, em virtude da ausência de caráter comercial, como se verifica;

“A taxa de licença para localização e funcionamento não é exigível em relação a atividades religiosas, pois conforme o artigo 298 do Código Tributário Municipal, o tributo em questão é devido pela fiscalização de estabelecimento comercial ou industrial (atividade econômica), o que não é o caso da IGREJA MARANATA.”.

(TJ ES - APELAÇÃO CÍVEL No 4650-98.20118.08.0069)

O entendimento é perfeitamente aplicável no âmbito desta municipalidade, posto que o Código Tributário Municipal também prevê que a aplicação da referida taxa é restrita aos estabelecimentos comerciais, como se verifica:

“Art. 231. A Taxa de Fiscalização de Localização, Instalação e Funcionamento, fundada no poder de polícia do Município, concernente ao ordenamento das atividades urbanas, tem como fato gerador o prévio exame e a fiscalização exercida sobre a localização e a instalação de estabelecimentos extrativistas, produtores, industriais, comerciais, sociais e prestadores de



serviços, bem como sobre o seu funcionamento em observância à legislação urbanística e às normas municipais de posturas.”.

(CTM)

Por fim, importante pontuar que não foi realizado estudo de impacto financeiro no que tange à isenção incluída pela casa legislativa, referente às taxas de coleta de lixo domiciliar.

Tal proposição, portanto, por configurar renúncia de receita, deveria vir acompanhada da estimativa do impacto financeiro, nos termos da LC 101/00, como se verifica:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;”

Além disso, a necessidade de estimativa do impacto financeiro-orçamentário encontra previsão positivada no próprio bloco de Constitucionalidade, notadamente no art. 113 do ADCT, o qual dispõe que:

“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.”.

Pontua-se que, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, a previsão ora trazida é aplicabilidade plena e eficácia imediata, extensível a todos os entes federativos independentemente de intermediação legislativa. Dessa forma, há precedentes no mesmo sentido firmados pela Suprema Corte, como se verifica:

“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 n.º 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)

“É inconstitucional — por violar o art. 113 do ADCT — lei estadual que concede vantagens e aumento de vencimentos a seus servidores públicos sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Com o advento da EC 95/2016, que incluiu o art. 113 ao ADCT, tornou-se necessária a qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita a respectiva estimativa de impacto financeiro



e orçamentário. Embora direcionado à União, esse regime abarca todos os entes federativos.

STF. Plenário. ADI 6.090/RR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 13/6/2023 (Info 1098).

Pontua-se ainda que a estimativa de impacto financeiro deve ser prévia, conforme sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.

[...]

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 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.

[...]

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.”.

(STF. Plenário. ADI 6303/RR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 14/03/2022 (Info 1046))

Ressalta que a previsão original foi acompanhada da necessária estimativa de impacto financeiro, entretanto, quanto a inclusão realizada pela Casa Legislativa, acrescendo isenção também no que tange à Taxa de Coleta de Lixo Domiciliar, tal estimativa não foi realizada.

Vê-se, então, que diversas são as razões para o VETO PARCIAL ao Projeto de Lei Complementar 163/2024, TÃO SOMENTE NO QUE TANGE ao art. 3º do Projeto.



**NOVA
FRIBURGO**
P R E F E I T U R A



S E C R E T A R I A D E
G A B I N E T E D O
P R E F E I T O

Por todo o exposto, apresento o **VETO PARCIAL** do Projeto de Lei Complementar apresentado e suas razões.

Palácio Barão de Nova Friburgo, 31 de Julho de 2024.

JOHNNY MAYCON
PREFEITO