MUNICÍPIO DE ILHÉUS
ESTADO DA BAHIA
GABINETE DO PREFEITO

Mensagem nº. 006/2023 – Gabinete do Prefeito

Ref. **Encaminhamento de Veto ao Projeto de Lei nº. 081/2022**

Ilhéus/BA, 19 de janeiro de 2023.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Com nossos cumprimentos, valho-me do presente para encaminhar a essa Egrégia Casa Legislativa o Veto ao Projeto de Lei nº. 081/2022, acompanhado das respectivas razões, onde se apontam os fundamentos jurídicos pelos quais o Poder Executivo, com a devida vênia, entende que o referido projeto merece veto por ser eivado de vício formal de inconstitucionalidade.

Sem mais, renovo os protestos de estima e consideração, extensíveis aos demais Edis desta Casa Legislativa.

Atenciosamente,

MÁRIO ALEXANDRE CORRÊA DE SOUSA:84309083404

Assinado de forma digital por MÁRIO ALEXANDRE CORRÊA DE SOUSA:84309083404
Dados: 2023.01.24 13:09:58 -03'00'

Mário Alexandre Corrêa de Sousa
Prefeito

CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS
RECEBEMOS
EM 25/01/2023 17:20
FUNCIONÁRIO

Ao Exmo. Sr.

ABRAÃO OLIVEIRA SANTOS

D. D. Presidente da Câmara de Vereadores de Ilhéus/BA

Nesta

MUNICÍPIO DE ILHÉUS
ESTADO DA BAHIA
GABINETE DO PREFEITO

VETO AO PROJETO DE LEI Nº. 081/2022

Senhor Presidente

Senhores Vereadores

I. Síntese Fática

Trata-se do Projeto de Lei n. 081/2022, que "altera a Lei nº. 3.923 de 06 de março de 2018 para adicionar dispositivo criando o Programa 'Moradia Legal'", deve ser vetado por contrariar dispositivos das Constituições Federal e Estadual, apesar de seu nobilíssimo propósito, pelas razões que a seguir serão elencadas.

Inclusive, perfilhando do propósito tão dignamente visado pelo projeto de lei em comento, o Executivo municipal vem desenvolvendo políticas públicas que concedem incentivo à regularização fundiária, que certamente poderão ser aperfeiçoadas com a contribuição do Poder Legislativo através de indicações que permitam ao Poder Executivo sopesar as sugestões e formular os projetos de leis e pertinentes.

Não obstante, por imperativos constitucionais (art. 113 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórios), atinentes à exigência de apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no curso do processo legislativo, é que se encaminha o presente veto à referida proposta legislativa por ser formalmente inconstitucional, pelas razões que, doravante, se passa a elencar.

II. Fundamentação Jurídica.

A proposta legislativa tombada sob o nº. 081/2022, ao incluir o parágrafo único no art. 1 da Lei Municipal nº. 3.953/2018, autoriza a criação do Programa Moradia Legal que dentre suas medidas há a *isenção de taxas sobre o processo de regularização fundiária para imóveis localizados em áreas de difícil acesso e cujo imóvel esteja classificado como popular, conforme a planta genérica de valores e o cadastro imobiliário do município, com área de terreno de no máximo 123m² (cento e vinte e três metros quadrados) e para os contribuintes que sejam beneficiários do programa bolsa família instituído pela Lei nº. 10.836/2004.*".

A Corte Suprema, ao apreciar a ADI 5.816, manifestou-se no sentido de que a *Emenda Constitucional 95/2016, por conferir nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisito esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos* [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.], *in ipsis litteris*:

> CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF –à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. **3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019).

A exigência constante no art. 113 da ADCT, consistente na apresentação prévia da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, tem o escopo de viabilizar a demonstração de que a renúncia não afetará as metas fiscais, ou, caso haja risco de não cumprimento das metas fiscais, permitir o planejamento e a estruturação das medidas de compensação (majoração ou criação de tributo ou contribuição).

A exigência formal de apresentação da estimativa de impacto orçamentário durante a tramitação do processo legislativo, tem a finalidade de evitar que a renúncia de receita resulte em despesas indiretas, ou, que comprometa as metas de resultados fiscais, não sendo possível, ser apresentada a citada estimativa após o término do processo legislativo.

No caso em apreço, em que pese o Projeto de Lei nº. 081/2022 prevê que seja concedida a isenção das taxas incidentes sobre o processo de regularização fundiária, a redação final foi encaminhada pela Casa Legislativa ao Executivo municipal sem o correspondente demonstrativo da Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro - EIOF provenientes das renúncias de receita, caracterizando, assim, o vício formal consistente na ausência de estudo prévio de viabilidade financeira.

Os Tribunais de Justiça ao analisar a constitucionalidades de leis municipais que criam isenção de taxas tem se manifestado de forma reiterada no sentido de que as leis que criam esse benefício fiscal sem o correspondente estudo de impacto orçamentário são inconstitucionais, *in ipsis litteris*:

> PROCESSUAL CIVIL. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. IRREGULARIDADE. SUPRIMENTO. Constatada irregularidade no tocante à representação processual do proponente, devidamente suprida, mediante a juntada do correspondente instrumento de mandato com poderes específicos, resta atendido o pressuposto de regularidade formal. CONSTITUCIONAL. LEI Nº 3.095/2020, DO MUNICÍPIO DE ROQUE GONZALES. INICIATIVA LEGISLATIVA. CONCESSÃO DE ISENÇÃO FISCAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO IMPACTO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE. Indispensável que a concessão ou ampliação de benefício ou incentivo fiscal, no caso da Lei Municipal nº 3.095, de 17.02.2020, a isenção da cobrança de taxas e emolumentos ao Microempreendedor Individual (MEI), esteja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o que os autos não demonstram, verificando-se, ao reverso, renúncia a receita, sem que prevista alguma medida compensatória, a evidenciar atrito com o disposto nos artigos 19, 149, I, II e III e § 3º, e 152, todos da Constituição Estadual, bem como no que diz os princípios da legalidade e, modo especial, da razoabilidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJ-RS - ADI: 70083920819 RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Data de Julgamento: 17/07/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/07/2020).

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE INSTITUIU ISENÇÃO DA TAXA RELATIVA AOS PERMISSIONÁRIOS DO TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE TÁXI E DE AUTORIZATÁRIOS DE VEÍCULOS DO TRANSPORTE ESCOLAR. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. O Supremo Tribunal Federal expressou compreensão no sentido de que: "a Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada por constituir matéria de direito estrito não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na

medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca". Todavia, esse mesmo sodalício, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de que: "a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos". (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Morais). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 12.719/2020, que suspendeu a cobrança de taxas impostas a permissionários do transporte público individual por táxi e de autorizatários de veículos de transporte escolar, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que reconhece nas informações prestadas a esse juízo, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT: "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro), coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Entendimento pacificado no âmbito deste Tribunal. Desta forma, o pedido expresso na medida cautelar ostenta densa plausibilidade quanto ao descumprimento de requisitos constitucionais e legais para a edição de lei que institui renúncia fiscal, prevendo isenção de taxa, comprometendo a execução do orçamento do Município de Porto Alegre. Cautelar deferida. (TJ-RS - ADI: 70084677426 RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Data de Julgamento: 18/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/03/2021).

Nobres Edis, como o autor da proposta legislativa não elaborou a necessária estimativa de impacto orçamentário no qual deveria constar as medidas de compensação fiscal das renúncias de receitas, além de violar o princípio da legalidade e da razoabilidade, colocou em risco o equilíbrio entre receitas e despesas do município de Ilhéus.

Dessa forma, torna-se evidente o vício no projeto de lei, pois o processo de formação de leis que concedam isenção fiscal só podem ter sua tramitação concluída após a análise dos impactos orçamentários decorrentes da renúncia de receita.

Ademais disso, merece ressalva a inconstitucionalidade dos incisos II e II do parágrafo único do art. 1º do Projeto de Lei nº. 081/2022, pois, ao prevê atribuições dos órgãos do Poder Executivo, deixa de atender ao quanto disposto no inciso III do art. 54 da Lei Orgânica do Município de Ilhéus, *in verbis*:

> Art. 1º. (...)
>
> Parágrafo único. Para consecução dos objetivos deste lei, fica o Poder Executivo autorizado a criar o Programa "Moradia e Legal" adotando as seguintes providências:
>
> I - (...).
>
> II – prioridade na tramitação de processos cujo objeto seja a regularização fundiária;
>
> III – parceria com o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Ministério Público Estadual e instituições de ensino Superior com o objetivo de prestar apoio técnico.

A Administração Pública, por ter que executar os atos administrativos previstos constantes nos incisos II e III do parágrafo único do art. 1º da proposta legislativa, é quem apresenta condições de corretamente dimensionar as consequências de priorizar determinados processos administrativos em detrimentos dos demais, bem como de avaliar a conveniência e a oportunidade de celebrar parcerias e convênios, tendo, o Prefeito, competência privativa para apresentar projeto de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos do Executivo.

Destarte, como o Projeto de Lei nº. 081/2022 padece de vício formal, (a) por ausência de estudo de impacto financeiro prévio, nos termos do art. 113 da ADCT e (b) por usurpação da competência reservada exclusivamente ao Chefe de Poder Executivo, nos termos do art. 54, III, da Lei Orgânica do Município (simetria ao art. 77, VI, da Constituição Estadual da Bahia), o veto é medida jurídica que se impõe.

Por fim, mostra-se importante ressaltar o fato de que além da natureza jurídica do veto consubstanciada nas inconstitucionalidades formais, há também, a necessidade de se apresentar o caráter político da presente manifestação, pois a renúncia de receita prevista na Proposta Legislativa nº. 081/2022, poderá prejudicar ou inviabilizar políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo Municipal por ausência de recursos nos cofres públicos.

Os inúmeros danos à coletividade, em especial às pessoas em estado de vulnerabilidade social, as quais dependem das políticas públicas executadas pelo Executivo Municipal, que provavelmente serão privadas das ações municipais por ausência de receita, justificam a natureza política do veto.

III. Da conclusão.

Pelas razões acima expostas, veto integralmente o Projeto de Lei nº. 081/2022, à vista dos vícios formais de inconstitucionalidade que inquinam a referida proposição legislativa, com os consectários legais.

Ilhéus/BA, 19 de janeiro de 2023.

MÁRIO ALEXANDRE CORRÊA DE SOUSA:84309083404

Assinado de forma digital por MÁRIO ALEXANDRE CORRÊA DE SOUSA:84309083404
Dados: 2023.01.24 13:10:23 -03'00'

Mário Alexandre Corrêa de Sousa

Prefeito