



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

MENSAGEM Nº 18/2023

AOS EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DO PODER LEGISLATIVO

Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,

Honrado pela oportunidade de dirigir-me a Vossas Excelências, apresento os meus sinceros cumprimentos, ao mesmo tempo, no uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 72 da Lei Orgânica, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi **VETAR INTEGRALMENTE POR INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** o Projeto de Lei Complementar nº 1265/2023, que “Suprime e acrescenta dispositivos na Lei 2.474, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o parcelamento de débitos vencidos relativos a créditos tributários, não tributários e acrescenta as disposições de parcelamento do imposto sobre transmissão de bens imóveis – ITBI”.

Consultada, a Procuradoria Geral do Município opinou no seguinte sentido:

“Inicialmente, cabe destacar que o Poder Legislativo pode iniciar e alterar a legislação que dispõe sobre o parcelamento de débitos vencidos relativos a créditos tributários e não tributários, desde que observado os limites Constitucionais.

Para tanto, o projeto de lei complementar deve ser acompanhado de estudos técnicos, alusivos a estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Consultada Secretaria Municipal de Fazenda a respeito do PLC nº 1265/2023, fez as seguintes considerações:

“...o Projeto de Lei traz no seu bojo algumas impropriedades, smj, acerca da possibilidade de concessão de parcelamento do ITBI na forma proposta, as quais tornam inviável a sua sanção. Senão vejamos. Apesar do louvável objeto da propositura do Projeto de Lei, o mesmo encontra-se arrimado em artigos que **afrontam a Constituição da República, a Constituição do Estado de Rondônia, a Lei Orgânica Municipal e os princípios norteadores do Direito**, dentre eles, o princípio da independência e harmonia entre os poderes. A violação da competência reservada do Chefe do Executivo importa em afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, constante do art. 2º de nossa Carta Magna:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Dessa forma, a Administração Municipal incumbe ao Prefeito, que é quem define as prioridades da sua gestão, as políticas públicas a serem implementadas, inclusive aquelas de ordem fiscal em favor da população. Ademais, do princípio basilar da separação dos Poderes, responsável pela Estrutura do Estado Brasileiro, decorre o princípio da reserva de iniciativa de leis, que busca manter o retro princípio completamente hígido, garantindo a saúde administrativo financeira do Município, e a vitalidade da governabilidade, que está condicionada à previsão e provisão orçamentária.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo e a edição de leis que importem no parcelamento de tributo, são capazes de gerar graves reflexos no orçamento público do Município, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante”.

Com efeito, a norma proposta interfere diretamente na Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO já estabelecida para as atividades da Administração Municipal para o exercício, esta de exclusiva competência do Poder Executivo, matéria de ordem pública, com gestão exclusiva da Administração Tributária, fora do âmbito de atuação do Poder Legislativo, portanto.

No mesmo sentido, a proposta conflita com a lei especial, Lei Complementar nº. 878, 17 de dezembro de 2021, no que tange ao recolhimento do aludido tributo. O art. 240, que encera o Capítulo VII – Lançamento e Pagamento, dispõe que o “recolhimento do ITBI deverá ser realizado de forma antecipada ao registro da transmissão de bem imóvel ou na cessão de direitos”. Transcrevemos: Art. 240. O recolhimento do ITBI deverá ser realizado de forma antecipada ao registro da transmissão de bem imóvel ou na cessão de direitos reais a eles relativos, independente do título que se dê ao ato translativo. (Original)

Tem-se que o Projeto de Lei em análise extrapola os limites e competência do Poder Legislativo, definidos tanto pela Constituição da República, inova com escopo diverso do definido na Lei nº. 2.474, de 21 de dezembro de 2017, que cuida de parcelamento de débitos vencidos, e traz nos seus termos previsão não abrangida em lei especial, a Lei Complementar nº. 878, 17 de dezembro de 2021 CTRM, quando estabelece parcelamento do crédito por intermédio de lei ordinária, o que malfere o princípio da hierarquia das normas.

Diante das considerações apresentadas manifestamo-nos pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 1265/2023, de autoria do Vereador Isaque Machado.

De acordo com análise da SEMFAZ é possível notar que o plc proposto pelo Poder Legislativo, está incompatível ou conflito com a legislação especial (LCM Nº 878/2021) alusivas ao parcelamento dos créditos (ITBI).

Conseqüentemente, essas alterações legislativas, configuram espécie de gerencialismo, o que viola o Princípio Constitucional da Reserva da Administração (STF RE 427.574 ED).

Além disso, essas medidas legislativas por arrastamento interferem e reflete drasticamente no planejamento orçamentário e financeiro (LDO, PPA e LOA) que são leis de iniciativa do Poder Executivo.

E de acordo com a EC Nº 95/2016 que introduziu o art. 113 ADCT, as **alterações legislativas** que crie ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

É importante ressaltar que a renúncia de receita pode ter impactos significativos nas contas públicas, uma vez que reduz a arrecadação de tributos e outras receitas.

Por isso, é fundamental que as medidas de renúncia de receita sejam acompanhadas de **estudos que avaliem seus impactos fiscais e**



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

econômicos, visando garantir que os benefícios esperados sejam alcançados sem comprometer a estabilidade fiscal do Município.

De acordo com a ADCT 113 (EC Nº 95/16), que instituiu a Nova Política de Gastos Públicos e instituiu o novo regime fiscal para o País (próximos 20 anos), as proposituras legislativas que impactam, interferem, nas despesas e renúncias de receitas devem ser acompanhadas da **estimativa de impacto orçamentária e financeira**, *in verbis*:

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**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Pelo que consta nos autos, é possível notar ausência de Demonstrativos de Impacto Orçamentário e Financeiro em relação ao PLC Nº 1265/2023, uma vez que a CMPV não apresentou.

A elaboração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro visa garantir a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, evitando que projetos de lei sejam aprovados sem a devida análise dos impactos financeiros que poderão gerar para o erário

Vale ressaltar que a ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro pode resultar na inconstitucionalidade do projeto de lei, uma vez que a ADCT 113 exige a sua elaboração como requisito para a aprovação de qualquer proposição que gere aumento de despesas ou renúncia de receitas (benefícios fiscais).

A respeito do caso o STF possui o seguinte julgado:

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. [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]**

Em caso semelhante, em legislação do Estado de Roraima, o STF declarou a Inconstitucionalidade da Lei nº 1296/2018 - ADI 6074/RR, em razão da ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, veja:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material. 3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, segue novo entendimento fixado pelo STF em relação a ADCT 113, e julgou procedente a ADI Nº 0030 em caso semelhante em razão da ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, veja:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.398, de 28 de abril de 2020, do Município de Mogi Guaçu, de iniciativa parlamentar, autorizando o Poder Executivo a parcelar o recolhimento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis ITBI, a qualquer título, sem incidência de juros e correção monetária. Observância ao art. 113 do ADCT. Incorrência. Inconstitucionalidade. Ação objetiva. Causa de pedido aberta. Obrigação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro nos casos em que a lei implique renúncia de receita. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal, aplicando o art. 113, do ADCT, a todos os entes federativos. Revisão do posicionamento deste C. Órgão Especial adotando a linha superiormente fixada. Ação procedente. ADIn nº 2.197.983- 75.2020.8.26.0000 – São Paulo Voto nº 45.265 Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE MOGI GUAÇU Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI GUAÇU (Lei nº 5.398/20) Rel. Des. TORRES DE CARVALHO - Voto nº ADI-0030.

Observa-se que o Constituinte Originário, estabeleceu novo requisito para as leis que concedem benefícios fiscais, como forma indispensável de manter o equilíbrio da atividade financeira do Estado.

Conclui-se com isso, que **não basta somente criar leis, deve ser feita concomitante com isso, estudos, estimativas desses impactos na receita e despesa do ente federativo (município), como forma de responsabilidade fiscal.**

Cabe registrar, que a Câmara Municipal de Porto Velho como detentora fiscal, contábil, orçamentário e financeiro (art. 70 CF), tem o dever de apresentar tais demonstrativos (impacto orçamentário e financeiro), uma vez que estar dentre suas competências Constitucionais a fiscalização do Poder Público.

Além de disso, o conteúdo do projeto de lei, viola o Princípio da Reserva da Administração, quando o Poder Legislativo edita lei, com finalidade diversa (gerenciar por meio de lei), que interferem na Política Fiscal do Poder Executivo, consequentemente na arrecadação e leis de planejamento orçamentário e financeiro, e consequentemente interfere nas políticas públicas ofertadas a população, veja julgado semelhante:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei,



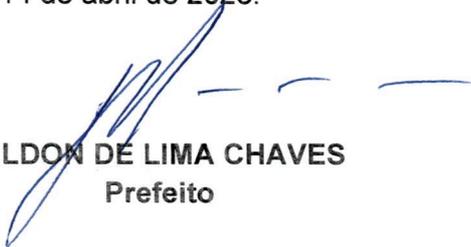
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. [RE 427.574 ED, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2ª T, DJE de 13-2-2012.]

E por arrastamento, o PLC Nº 1265/2023, interfere no Planejamento Orçamentário e Financeiro do Poder Executivo Municipal, uma vez que impactam no PPA, LDO e LOA que são leis de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (inteligência do art. 165 CF; STF, ARE 743.480 RG).”

Essas, senhores Vereadores, são as razões que me levaram a **VETAR INTEGRALMENTE** o projeto de Lei Complementar em causa, a qual submeto à elevada apreciação dos senhores membros da Câmara Municipal.

Porto Velho – RO, 14 de abril de 2023.


HILDON DE LIMA CHAVES
Prefeito