



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro

## GABINETE DA PREFEITA

Cabo Frio, 16 de janeiro de 2024.

### OFÍCIO/GAPRE - CM N° 25/2024

Ao  
Excelentíssimo Senhor  
Vereador **MIGUEL FORNACIARI ALENCAR**  
Presidente da Câmara Municipal de Cabo Frio  
Cabo Frio – RJ.

**Senhor Presidente,**

Ao restituir a Vossa Excelência o original dos Autógrafos do Projeto de Lei de autoria do Vereador Josias Rocha Medeiros que *“Autoriza o Executivo a criar programa de incentivo fiscal para comercialização dos produtos da cesta básica a preço de custo para pessoa que se encontra em situação de vulnerabilidade financeira”*, comunico que resolvi **vetar totalmente** o referido projeto, pelas razões especificadas no anexo.

Valho-me do ensejo para reafirmar a V.Exa. e seus dignos Pares, minhas demonstrações de elevado apreço.

Atenciosamente,

**MAGDALA FURTADO**

*Prefeita*

**Razões do veto total oposto ao Projeto de Lei de autoria do Vereador Josias Rocha Medeiros que “Autoriza o Executivo a criar programa de incentivo fiscal para comercialização dos produtos da cesta básica a preço de custo para pessoa que se encontra em situação de vulnerabilidade financeira”.**

Embora meritórios os propósitos que certamente nortearam seu autor, a medida aprovada não reúne condições de ser convertida em lei, dada a sua inconstitucionalidade e ilegalidade, na conformidade das razões abaixo aduzidas, pelo que me vejo na contingência de vetá-la integralmente.

O Projeto de Lei em análise autoriza o Poder Executivo a criar programa que concede incentivo fiscal aos comerciantes que vendam os produtos da cesta básica a preço de custo a pessoa em situação de vulnerabilidade financeira.

O fato de a lei ser meramente autorizativa não retira o vício de iniciativa que a inquina. Isso porque o Poder Legislativo carece de poder para autorizar o Chefe do Poder Executivo a exercer uma competência que decorre diretamente da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Afinal, é intuitivo que quem tem o poder para autorizar também possui o de não autorizar. É dizer, se a lei pode autorizar o Chefe do Poder Executivo a exercer sua competência constitucional, ter-se-ia que admitir que a lei poderia, igualmente, não autorizá-lo, o que, evidentemente, é um contrassenso jurídico-constitucional.

É oportuno ressaltar que a Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania, da Câmara dos Deputados, possui entendimento sumulado no sentido de que é inconstitucional o projeto de lei, de autoria parlamentar, que autoriza o Poder Executivo a tomar alguma providência que é de sua competência exclusiva:

*“Súmula 01: O Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”.*

E mais, analisado o conjunto de medidas e providências que a propositura fixa, verifica-se que desnaturado está o caráter autorizativo proclamado no texto aprovado.

Trata-se, na verdade, de disciplinar matérias ligadas primordialmente à função constitucional de administrar, deferida ao Chefe do Poder Executivo, a quem pertence, com exclusividade, a iniciativa da lei, quando necessária. A pretendida concessão de incentivos fiscais por iniciativa parlamentar, não guarda a necessária harmonia com as imposições decorrentes do princípio da separação e independência entre os poderes.

Tais imposições, provindas do postulado básico que norteia a divisão funcional do Poder, encontram-se refletidas no inciso IV do artigo 41 da Lei Orgânica Municipal, que outorga competência exclusiva ao Prefeito para exercer a direção superior da administração

municipal, com o auxílio dos Secretários Municipais, bem como praticar os atos de administração.

Esta orientação vem sendo reiteradamente adotada pelo Supremo Tribunal Federal, da qual configuram exemplos os acórdãos proferidos na ADI nº 2.646-SP, na ADI nº 2.417-SP e na ADI nº 1144-RS. Esse entendimento subsiste ainda que o projeto contemplasse, de fato, medidas de natureza autorizativa.

É consabido que, quando o projeto de lei implica em renúncia de receita, deve estar acompanhado de estimativa do impacto orçamentário e financeiro e, se for o caso, de medidas de compensação, na forma do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, senão vejamos:

“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 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.**

§ 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.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Logo, na deflagração do processo legislativo, o referido projeto de lei deve estar acompanhado do impacto financeiro e orçamentário, bem como da comprovação da existência de previsão orçamentária junto aos anexos da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, demonstrando a estimativa da renúncia de receita, na forma do inciso I do art. 14, da LRF.

Uma vez estimada a renúncia de receita, o autor da proposição deve comprovar que a referida renúncia foi compensada, citando de qual fonte foi remanejada a receita para tal compensação, na forma do inciso II, do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vejamos:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:  
[...]

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

Portanto, a desistência fiscal contida no Projeto de Lei em tela demanda não apenas previsão na LDO e em lei específica autorizativa; devendo atender às condições que se seguem:

1. estimativa do impacto orçamentário e financeiro da renúncia fiscal, durante três exercícios financeiros;
2. declaração de que a renúncia não afeta as metas fiscais da LDO; e/ou
3. aumento compensatório de tributo diretamente arrecadado pelo Município.

Da mesma forma, também há de se considerar que não há previsão nas Metas Fiscais do Município para esta renúncia de receitas.

A criação de benefícios fiscais sem a observância dessas cautelas caracteriza obrigação não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, conforme definido no art. 15 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Sobre o assunto o Tribunal de Justiça de Santa Catarina tem decidido pela necessidade de realização de estudo de impacto financeiro e orçamentário no curso do processo legislativo para a sua aprovação. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR DO MUNICÍPIO DE MORRO DA FUMAÇA/SC. PREVISÃO DE ISENÇÃO FISCAL PARA PORTADORES DE DETERMINADAS DOENÇAS. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. INSUBSISTÊNCIA. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA PROPOR NORMAS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. EXEGESE DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL N. 682/STF. APONTADA TRANSGRESSÃO A PRECEITO DE RESPONSABILIDADE FISCAL. SUBSISTÊNCIA. DESRESPEITO AO DISPOSTO NO ARTIGO 113, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. NORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL

DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE A TODOS OS NÍVEIS FEDERATIVOS. PRECEDENTE DO STF (ADI N. 5.816). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PRECEDENTE.

"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." (STF, ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)

(TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5009213-38.2019.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Denise Volpato, Órgão Especial, j. 19-08-2020).

Sob outro enfoque, há que se ressaltar, também, que a proposição ao apresentar típico ato de renúncia de receita acaba configurando ato de improbidade administrativa, previsto no art. 10 da Lei Federal 8.429/92, que assim preleciona:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

.....

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;”

Desta feita, por configurar renúncia de receita e por corolário ato de improbidade administrativa, não pode prosperar o referido Projeto de Lei, por afrontar ordem imperiosa de Direito Administrativo e Constitucional.

Ademais, vale frisar que a criação de qualquer tipo de isenção, benefício ou incentivo fiscal constitui exceção à regra da tributação, devendo, por isso, ser tratada de modo único, detalhado e mediante lei específica a ser interpretada de forma literal, a teor do § 6º do artigo 150 da Constituição Federal e do artigo 111 do Código Tributário Nacional.

A redação da propositura, como se vê, não define os contornos mínimos necessários à sua interpretação e aplicação, contendo expressões vagas e genéricas.

Por fim e não menos importante, deve-se consignar que a concessão benefícios fiscais em ano eleitoral constitui conduta vedada pelo §10, do artigo 73, da Lei Federal nº 9.504/1997, e pode, por consequência, implicar a cassação do registro ou diploma do candidato ou agente público eventualmente beneficiado.

Recentemente o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que a concessão de benefício fiscal que importe em redução do valor da dívida ativa ou dos tributos devidos pelos contribuintes é equiparada à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios atraindo, desse modo, o regramento contido no § 10 do art. 73, da Lei Federal 9.504/97.

Dessa forma, não pode prosperar o Projeto de Lei em tela, face à incongruência diante dos preceitos de ordem constitucional e legal ora apontados, o que lhe retira a possibilidade de ser transformado em lei, mediante sanção do Executivo, e de produzir os efeitos legais esperados.

São estes, Senhores Vereadores, os argumentos de ordem constitucional e legal que estão a reclamar a oposição do veto total ao projeto, sem embargo dos elevados propósitos que o inspiraram.

**MAGDALA FURTADO**

*Prefeita*