



PROCESSO N.º : 2017004177 /
INTERESSADO : GOVERNADORIA DO ESTADO /
ASSUNTO : Veta parcialmente o autógrafo de lei nº 317, de 27 de setembro de 2017.

RELATÓRIO

Versam os autos sobre Ofício Mensagem n. 1024, de 23 de outubro de 2017, de autoria da Governadoria do Estado, comunicando esta Casa que, apreciando o autógrafo de lei n. 317, de 27 de setembro de 2017, resolveu, com fundamento no § 1º o art. 23 da Constituição do Estado, vetá-lo parcialmente.

Conforme comprova a certidão de folha retro, o veto foi realizado tempestivamente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, como determina o § 1º do art. 23 da Constituição Estadual.

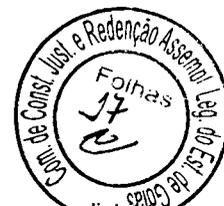
O autógrafo de lei em questão originou-se do Ofício Mensagem nº 142/2017, de 22 de agosto do ano em curso, que encaminhou a esta Assembleia Legislativa projeto de lei concedendo, pelo período de 12 (doze) meses, redução para 70% (setenta por cento) da base de cálculo do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCD-, na hipótese de doação de bens ou direitos, tendo sido foi objeto de emenda parlamentar que lhe acresceu os arts. 2º e 3º.

Nas razões do veto consta que a seguinte fundamentação:

"Cabe ressaltar, inicialmente, que a concessão indiscriminada de benefícios fiscais pode trazer consequências negativas para a arrecadação de tributos, dificultando o cumprimento das metas e resultados fiscais previstos na Lei Orçamentária Anual. Logo, se a desoneração tributária pretendida implicar em renúncia da receita decorrendo prejuízo para as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, medidas destinadas a compensar as perdas devem ser implementadas conforme previsto na Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Exemplos de medidas destinadas a compensar as perdas com a renúncia de receita seriam o aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo e majoração ou criação de tributos.

De acordo com o órgão desta Secretaria encarregado da cobrança do ITCD, a área correspondente a empreendimentos abrangidos pelo dispositivo em análise, considerando apenas o município de Aparecida de Goiânia, atinge aproximadamente 5.600.000 m². Se supormos um preço por metro quadrado de R\$ 300,00 (trezentos reais), a base de cálculo para fins de obtenção do valor do ITCD importa em R\$1.680.000.000,00 (um bilhão, seiscentos e oitenta milhões de reais). Supondo alíquota média de ITCD de 5% (cinco por cento), o valor aproximado da renúncia do imposto alcança a cifra de R\$84.000.000,00 (oitenta e quatro milhões de reais).



Vários municípios goianos, alguns com forte presença de indústrias, possuem distritos industriais. Assim a incorporação desses municípios ao cálculo fará com que o valor da renúncia seja muito maior. Em recente manifestação, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás - TCE/GO, ao analisar as contas do governador referente ao exercício de 2016, proferiu o Acórdão nº 5005/2017, no processo nº 201700047002218, em que determina à Secretaria de Estado da Fazenda, com fundamento nos arts. 1º, S 1º, 11, 12 e 14 da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 1º, inciso XIX, da Lei nº 16.168/07 e suas alterações, que adote providências com vistas a revisar a política de Renúncia de Receitas adotada no Estado de Goiás, inclusive, reduzir a Renúncia de Receita tributária total em, no mínimo, 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento). Considerando que, durante o exercício de 2016, o montante da renúncia líquida de receita foi de R\$ 7.694.515.359,20 (sete bilhões, seiscentos e noventa e quatro milhões, quinhentos e quinze mil, trezentos e cinquenta e nove reais ~ vinte centavos), para cumprir a decisão, o Estado de Goiás deverá reduzir o montante da renúncia de receita, ou seja, aumentar a arrecadação de tributos em aproximadamente R\$ 962.000.000,00 (novecentos e sessenta e dois milhões de reais). Cumpre observar que as empresas beneficiárias dessas doações e potenciais beneficiárias da isenção aqui tratada já são contempladas com diversos benefícios fiscais relacionados ao ICMS. Dessa forma, entendo que o art. 2º do Autógrafo de Lei nº 317, de 27 de setembro de 2017, é dissonante com o Acórdão nº 5005/2017 do TCE, e deve ser vetado por ser contrário ao interesse público, na medida que vai de encontro às necessidades do Governo do Estado de buscar a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Quanto ao art. 3º, embora não se trate de questão tributária (...), alerto que o mesmo fere as disposições do art. 22, inciso XXV, da Constituição Federal, que trata da competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. O Supremo Tribunal Federal ao analisar lei estadual que impõe aos cartórios de registro civil a obrigação de encaminhar ao Tribunal Regional Eleitoral e ao órgão responsável pelo cadastro civil do Estado os dados de falecimento colhidos quando do registro do óbito das pessoas naturais, entendeu que não há quebra ou ingerência em esfera de competência legiferante da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, inciso XXV, CF/1988), pois a norma não alberga disciplina enquadrável no conceito de registros públicos, ou seja, não pretende criar ou alterar atos registrais. Assim, resta claro, que a criação ou alteração de atos registrais é competência privativa da União."

Entendemos, porém, que o veto parcial merece ser **rejeitado**.

A iniciativa reservada de leis atribuída aos Chefes dos Poderes Executivos dos entes federativos pelo art. 61, § 1º da Constituição Federal e pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas não se confunde com o poder de emendar inerente ao exercício de mandato dos respectivos parlamentares.

Conforme artigo redigido pela Procuradora da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Dra. Liliana Cunha Prudente¹, o processo legislativo compreende o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação de emendas

¹ Procuradora da ALE/GO, Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela PUC/GO.



à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções que, como espécies normativas, constituem o seu objeto².

No exercício dessa função legislativa, há que se observar o rigoroso trâmite de tais atos, que se encontra regulamentado em legislação, sob pena de inconstitucionalidade da norma a ser editada. Iniciado o processo legislativo, por intermédio da apresentação de uma proposição que é encaminhada à Mesa Diretora do Poder Legislativo, passa-se a fase seguinte, de deliberação, onde as emendas podem ser apresentadas. Considerada uma proposição acessória a outra, a emenda constitui parte fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo reduzir-se-ia a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou simples vetante³.

Vale destacar que, consoante a doutrina tradicional, o poder de emenda cabe ao parlamentar, vez que aos membros do Poder Legislativo compete a prerrogativa da elaboração de leis. Ademais, a emenda ocorre no transcurso da tramitação legislativa e os titulares de iniciativa de lei extraparlamentares não participam dessa fase. Contudo, tem-se admitido a apresentação de emendas pelos ditos titulares extraparlamentares, por meio de emenda aditiva para alterar a proposição que remeteram.

A Constituição Federal de 1988 ampliou o poder de emenda dos parlamentares, todavia, em alguns casos, ele sofre limitação.

Nesse sentido, não se admite a proposta de emenda que importe aumento de despesa nas proposições de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, de iniciativa do Tribunal de Justiça e do Ministério Público (CE, art. 21). A contrario sensu, os parlamentares podem alterar projetos de iniciativa de outros poderes, desde que não provoque incremento de dispêndio.

Relativamente às leis orçamentárias, as restrições às emendas são de outra ordem, conforme preconizado no texto constitucional. Nas leis orçamentárias anuais, as emendas devem ser compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Têm-se, ainda, a obrigação de indicar os recursos necessários para atendê-las, não podendo ser anuladas despesas previstas para dotações com pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais. Ademais, as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Outro requisito a ser observado está relacionado com a pertinência entre o tema da emenda e a matéria objeto do projeto. Nessa conformidade, a Lei Complementar estadual n. 33/2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, prescreve que os projetos de lei de iniciativa reservada dos demais Poderes e do Ministério Público podem ser objeto de emenda parlamentar, desde que, além de não provocar aumento de despesa, mantenha pertinência

² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 5ª ed. São Paulo: RT, p. 452.

³ SILVA, José Afonso da. Processo Constitucional de Formação das leis. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 194.



temática em relação ao projeto original. Ainda, entende-se por pertinência temática a correlação que deve haver entre a inovação e o objeto da proposição.

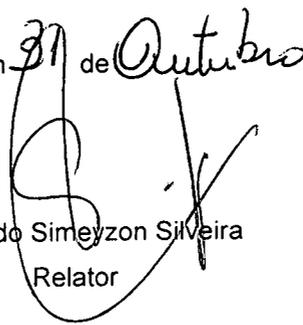
Segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal em copiosa jurisprudência⁴, em não se observando a correlação do tema, a emenda representaria, na verdade, uma iniciativa legislativa sobre matéria reservada à iniciativa de outro Poder, gerando, desse modo, um vício na origem do processo, não sendo sanado nem mesmo com a posterior sanção do Chefe do Poder Executivo⁵.

Assim, pode-se afirmar que o exercício do poder de emenda, pelos parlamentares, em proposições oriundas de outros Poderes, caracteriza-se como prerrogativa inerente à função legislativa do Estado. No entanto, incide sobre essa prerrogativa as restrições decorrentes do texto constitucional (art. 63, I e II), bem como a exigência de que as emendas parlamentares sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.

Nesse contexto, podemos afirmar que os dispositivos resultantes das emendas parlamentares apresentadas nesta Casa e transformadas em autógrafa de lei (arts. 2º e 3º), respeitam os dois requisitos, quais sejam, pertinência temática com o projeto originário e ausência de aumento de despesas.

Por tais razões, somos pela **rejeição do veto**. É o relatório.

SALA DAS SESSÕES, em 31 de Outubro de 2017.


Deputado Simeyzon Silveira
Relator

FAS/RDEP

⁴ Entre outras, veja-se a ADI 574/DF (RDA, 197/229).

⁵ ADI 1.438/DFM DJ 8-11-2002 e ADI 700, DJ DE 24-8-2001.