



Veto TOTAL Ref. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 001071/2023

RAZÕES DO VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 1071/2023

MENSAGEM Nº 75/2024

Recife, 04 de dezembro de 2024.

Senhor Presidente,

Sirvo-me do presente para comunicar a Vossa Excelência que, no uso das prerrogativas que me são conferidas pelo § 1º do art. 23 e pelo inciso V do art. 37 da Constituição do Estado de Pernambuco, resolvi vetar totalmente, por inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 1071/2023, de autoria do Deputado Jarbas Filho, que “dispõe sobre a isenção do pagamento de taxa de inscrição em exames referentes ao Sistema Seriado de Avaliação – SSA da Universidade de Pernambuco – UPE, promovidos pelo Estado de Pernambuco, para as pessoas oriundas de escolas públicas da rede de ensino estadual”.

RAZÕES DO VETO TOTAL:

O Projeto de Lei em referência tem o elevado propósito de estender a gratuidade da inscrição no Sistema Seriado de Avaliação da Universidade de Pernambuco (SSA-UPE) em favor dos estudantes oriundos das escolas públicas da rede estadual de ensino, o que em tese ampliaria a oportunidade de participação dos alunos da rede pública estadual no SSA-UPE.

Contudo, conforme destacado em Nota Técnica da Universidade de Pernambuco, o 1071/2023 tem sensível impacto financeiro para a UPE, no limite podendo inviabilizar a realização do certame público. Em sua análise, a UPE destacou que, em 2024, registraram-se para o SSA-UPE 63.443 inscrições, das quais 27.213 (42,89% do total) já se beneficiam da gratuidade da inscrição. Excluídas as inscrições não confirmadas, verificaram-se 36.230 (57,11% do total) inscrições com pagamento. Desse total de pagantes inscritos, 13.960 declararam ser estudantes oriundos de escolas públicas, ou seja, 38,53% dos estudantes pagantes, caso já aprovado estivesse o Projeto de Lei, deixariam de pagar as inscrições o que acarretaria um impacto financeiro de aproximadamente R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) para os cofres públicos.

Contudo, pondera a UPE que o impacto será ainda maior caso aprovado o PL 1071/2023, pois, considerado que na rede pública do ensino médio estadual existem hoje matriculados 291.428 estudantes, ocorreria um incremento sem precedentes de inscritos não pagantes no SSA-UPE, de modo que o custo financeiro de sua realização poderia atingir o patamar de R\$ 17.000.000,00 (dezesete milhões de reais), correspondente à inscrição estimada de duzentos e noventa mil estudantes.

As proposições normativas que acarretam aumento da despesa pública, seja pela instituição de benefícios, subvenções ou concessões de gratuidade, configurando destarte renúncia de receita pública, independentemente de sua natureza tributária ou não-tributária, por força do disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes bem como da demonstração da origem dos recursos para o custeio.

Verifica-se, contudo, que tais exigências normativas, que, em decorrência da promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, foram alçadas à categoria de requisito constitucional de validade dos projetos de lei que criem ou alterem despesas obrigatórias ou, ainda, que promovam renúncia de receita pública, conforme previsão do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), não foram devidamente observadas.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, tem sido rigoroso quanto à estrita observância do art. 113 do ADCT, sob pena de reconhecimento da inconstitucionalidade (formal) das leis, em cujo processo legislativo de elaboração não se tenha realizado o estudo do impacto orçamentário e financeiro. A título exemplificativo, transcrevem-se julgados do STF:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO MEDIDA CAUTELAR. CAUSA MADURA. MÉRITO. PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. MEDIDA PROVISÓRIA. PROGRAMA CATARINENSE DE RECUPERAÇÃO FISCAL (PREFIS-SC). LEI ESTADUAL 17.302/2017 (Art. 6º e art. 13). TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA. EMENDA PARLAMENTAR ADITIVA. PERTINENCIA TEMÁTICA. BENEFÍCIO FISCAL ICMS. AUTORIZAÇÃO CONFAZ. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. DIREITO COMERCIAL. NECESSIDADE. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO.

1. Reafirmação das razões para anterior concessão de medida cautelar.
2. O poder de emenda parlamentar na tramitação de medida provisória há de respeitar a pertinência temática da proposição do Poder Executivo. Precedentes.
3. Tem-se por inconstitucional a concessão de incentivos fiscais de forma unilateral, sem convênio no CONFAZ, portanto, em desacordo com os requisitos previstos na Lei Complementar 24/1975.
4. A circularidade e a transferibilidade de valores mobiliários são características dos valores mobiliários, encontrando na União a sua competência legislativa (Art. 22, I da CF/88).
5. A renúncia de receitas exige uma necessária quantificação, a ser expressa

em imperiosa estimativa de impacto fiscal e financeiro (Art. 113 do ADCT).
Precedentes.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5882, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 16/05/2022)

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.
(ADI 5816, Pleno, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, j. 05/11/2019)

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 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. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 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.” (ADI 6303, Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 14/03/2022)

Verifica-se, pois, conforme explicitado na ADI 6303, a fixação da seguinte tese pelo STF: “É inconstitucional a lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT”. Como o PL 1071/2023 envolve renúncia de receita pública, consistente na concessão de gratuidade da inscrição no SSA-UPE para um número expressivo de inscritos, sem que se tenha realizado o referido estudo de impacto orçamentário e indicado a respectiva origem dos recursos, forçoso é reconhecer sua incompatibilidade com a Constituição Federal, por maior que tenha sido o mérito da referida proposição legislativa.

Por tais motivos, vejo-me obrigada a vetar em sua totalidade o Projeto de Lei nº 1071/2023.

Sendo estas as razões do veto, aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência e a seus excelentíssimos pares meus protestos de elevada estima e de distinta consideração.

RAQUEL TEIXEIRA LYRA LUCENA
Governadora do Estado

Senhor Presidente,
Excelentíssimo Senhor
Deputado ÁLVARO PORTO DE BARROS
DD. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco
Nesta

À 1ª Comissão

PALÁCIO DO CAMPO DAS PRINCESAS, em 4 de Dezembro de 2024.

RAQUEL TEIXEIRA LYRA LUCENA
Governadora Do Estado