MENSAGEM DE VETO Nº 09/2026 Maracaju/MS, 08 de setembro de 2026.

RECEBI EM 09/09/26
MARIA B. SALLES FERREIRA
SECRETÁRIA LEGISLATIVA
CÂMARA MUNICIPAL
MARACAJU/MS

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Maracaju,
Vereador RENER BARBOSA PACHE,
Excelentíssimos Senhores Vereadores,

Referência: Autógrafo nº 44/2026 — Projeto de Lei nº 035/2026/CMM, de autoria do Vereador Bruno Barros.

> Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do art. 56, §2º, da Lei Orgânica do Município de Maracaju, decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Autógrafo nº 44/2026, oriundo do Projeto de Lei nº 035/2026/CMM, que pretende alterar a Lei Municipal nº 1.919, de 13 de setembro de 2018, para instituir, em favor do **Instituto Pequeno Cidadão — IPC**, isenções tributárias, remissão de créditos, anistia de penalidades e outras providências correlatas, por razões de **inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público**, nos termos a seguir expostos.

O projeto aprovado não se limita a reconhecer ou ampliar prerrogativas decorrentes da declaração de utilidade pública da entidade. Institui verdadeiro regime tributário especial e individualizado, compreendendo IPTU, inclusive relativamente a imóveis pertencentes a terceiros, ISSQN, outros impostos municipais não especificamente identificados, taxas municipais, remissão integral de passivos pretéritos, anistia das penalidades e determinações administrativas destinadas à revisão de lançamentos, inscrições em dívida ativa, protestos e execuções fiscais.

I — Do reconhecimento do mérito da entidade e do espírito institucional que orienta o presente veto

Antes de qualquer consideração jurídica, faço questão de consignar que o presente veto **não representa censura, reserva ou diminuição do mérito institucional** do Instituto Pequeno Cidadão — IPC. Ao contrário, esta Administração reconhece a relevância social das atividades desenvolvidas pela entidade em benefício de crianças, adolescentes, jovens e famílias de Maracaju, relevância esta já reconhecida pelo próprio Município mediante a Lei nº 1.919/2018, que lhe conferiu o título de utilidade pública municipal.

Reconheço, igualmente, o **elevado propósito desta Casa Legislativa e do autor da proposição**, dirigido à preservação e ao fortalecimento das atividades sociais desenvolvidas pela entidade. A divergência que enseja este veto não reside, portanto,

na finalidade perseguida, que é legítima e meritória, mas nos instrumentos jurídicos escolhidos para alcançá-la.

As razões que seguem são exclusivamente de natureza constitucional, tributária, orçamentária e fiscal. O veto dirige-se **ao modelo normativo adotado, e não à entidade beneficiária.**

Registro, ainda, por dever de lealdade institucional, que não se identifica vício de iniciativa parlamentar pelo simples fato de o projeto versar sobre matéria tributária: o Supremo Tribunal Federal, no Tema 682 da repercussão geral, consolidou o entendimento de que inexiste reserva constitucional de iniciativa do Chefe do Executivo para leis de natureza tributária, inclusive as que concedam renúncia fiscal. O impedimento à sanção decorre, portanto, de razões distintas e substanciais.

II — Da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e dos requisitos fiscais que devem instruir a própria proposição

O vício de maior amplitude encontra-se na própria formação do processo legislativo. O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Não se trata de mera recomendação de boa gestão, mas de **requisito constitucional de validade formal** da proposição, aplicável indistintamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O Supremo Tribunal Federal, a partir da ADI 5.816, reconheceu expressamente que o art. 113 do ADCT constitui requisito adicional de validade formal das leis que concedam benefícios fiscais e se dirige a todos os níveis federativos.

A mesma disciplina é reproduzida e aprofundada pelo art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal —, que exige que a concessão, ampliação ou prorrogação de benefício tributário do qual decorra renúncia de receita seja acompanhada da estimativa de impacto no exercício de início da vigência e nos **dois seguintes**, além da demonstração de compatibilidade com a legislação orçamentária e do atendimento de uma das condições fiscais previstas em seus incisos. A própria LRF inclui expressamente, no conceito de renúncia, a anistia, a remissão, a isenção em caráter não geral e outros tratamentos diferenciados — de modo que praticamente todos os núcleos materiais do projeto se submetem a esse regime.

Há mais. Desde 1º de janeiro de 2026, o **art. 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal**, introduzido pela Lei Complementar Federal nº 224/2025, passou a estabelecer requisitos adicionais justamente para proposições que concedam benefícios tributários a pessoas jurídicas: prazo de vigência, em regra não superior a cinco anos; metas de

desempenho objetivas e quantificáveis, nas dimensões econômica, social e ambiental; e mecanismos de transparência, monitoramento e avaliação dos resultados. O Autógrafo nº 44/2026, entretanto, estabelece benefício por **prazo indeterminado, sem metas objetivas, sem indicadores de resultado e sem sistema de monitoramento**.

A proposição tampouco apresenta o valor atual do passivo que se pretende extinguir; não discrimina os créditos por espécie tributária e exercício; não estima o impacto anual das isenções futuras; não quantifica o IPTU correspondente aos imóveis de terceiros potencialmente beneficiados; não demonstra que a renúncia tenha sido considerada na estimativa da receita orçamentária; e não apresenta medida compensatória. A insuficiência é particularmente grave porque o inciso I pretende alcançar imóveis locados "independentemente da quantidade", tornando **variável e potencialmente expansível** a base econômica sobre a qual incidiria o benefício.

Não sana essa deficiência a previsão do §6º do art. 4º-A, segundo a qual a fruição dependerá posteriormente de requerimento, análise técnica e deferimento administrativo. O raciocínio jurídico é inverso: **a estimativa fiscal deve anteceder a aprovação da lei**, porque existe precisamente para fornecer ao legislador, antes de sua deliberação, conhecimento sobre a dimensão financeira da escolha que realiza. Não pode o Legislativo aprovar uma renúncia de dimensão desconhecida e transferir ao Executivo, depois de promulgada a lei, a tarefa de descobrir o impacto da decisão já consumada. Por isso, o vício atinge transversalmente a proposição e, por si só, constitui fundamento suficiente para o veto integral.

III — Do IPTU incidente sobre imóveis de terceiros e da inadequada conformação do inciso I

O inciso I do art. 4º-A não se limita aos imóveis pertencentes ao Instituto: pretende alcançar também imóveis locados pela entidade, **ainda que pertencentes a terceiros**, independentemente da quantidade e ainda que o lançamento permaneça cadastrado em nome do proprietário ou locador. A matéria exige distinção conceitual. Uma coisa é a imunidade constitucional (art. 150, VI, "c", da CF), que protege, atendidos os requisitos, o patrimônio, a renda e os serviços da instituição relacionados às suas finalidades essenciais. Outra, bem diversa, é a isenção criada pelo Município, benefício legal que deve observar rigorosamente a competência tributária, a lei específica, a determinação objetiva do benefício, o Código Tributário Nacional e as exigências de responsabilidade fiscal.

A Emenda Constitucional nº 116/2022, ao tratar especificamente dos templos instalados em imóveis de terceiros, evidencia que essa hipótese **não se confunde** com a imunidade ordinariamente reconhecida às demais entidades do art. 150, VI, da

Constituição. Se foi necessária emenda à Constituição para estender o benefício ao imóvel de terceiro em razão de quem o ocupa, **lei municipal ordinária não pode promover, por conta própria, idêntica ampliação** fora da moldura constitucional.

O vício, pois, não está em afirmar que jamais possa existir isenção legal de IPTU vinculada à destinação de um imóvel, mas na **forma concreta** pela qual o benefício foi estruturado. O sujeito passivo do IPTU continua sendo aquele definido em lei, e as convenções particulares que transferem ao locatário o ônus econômico do imposto não podem ser opostas ao Fisco para alterar a sujeição passiva (art. 123 do CTN). Assim, quando o lançamento permanece em nome do proprietário, a isenção do projeto extinguiria, juridicamente, **obrigação tributária de terceiro (o locador)**, embora a qualidade invocada para justificar o favor seja pertencente ao IPC.

A situação é ainda mais sensível porque o projeto não exige que a vantagem seja efetivamente repassada ao Instituto mediante redução do aluguel; não impõe cláusula contratual de repasse; não fixa teto de valor venal; não limita a quantidade de imóveis; não individualiza os bens beneficiados nem estabelece prazo. Pode ocorrer, então, de o Município **renunciar à receita em favor do proprietário do imóvel**, sem garantia de que o benefício repercuta na atividade social que o justificou — e, por isso mesmo, **qualquer extensão a terceiro reclamaria prévio estudo de impacto fiscal**, aqui inexistente. Há, ademais, contradição interna objetiva: enquanto o inciso I alcança imposto lançado em nome do proprietário, o §2º do mesmo artigo determina que os benefícios **não alcançam obrigações tributárias de terceiros**. A Administração ficaria diante de dois comandos inconciliáveis.

Quanto aos imóveis próprios do Instituto, utilizados em suas finalidades, a questão é diversa: o Código Tributário Municipal já contém disciplina favorável às entidades beneficentes sem fins lucrativos (art. 204, I), de modo que a ampliação promovida pelo projeto deve ser examinada não sob a ótica da necessidade de proteção, mas da juridicidade do excesso de abrangência escolhido.

IV — Do ISSQN e da distinção entre imunidade constitucional e isenção legal

O inciso II concede isenção do ISSQN e dos "demais impostos municipais eventualmente incidentes". No que toca ao ISSQN, a matéria já encontra limite em norma geral nacional: o art. 8º-A da Lei Complementar Federal nº 116/2003 fixa **alíquota mínima de 2%**, vedando benefícios que reduzam a carga abaixo desse patamar, sob pena de nulidade. Uma isenção municipal integral e genérica não pode, portanto, alcançar indistintamente serviços submetidos a essa disciplina.

Isso não nega a proteção constitucional eventualmente titularizada pelo Instituto. Sendo ele **entidade beneficente de assistência social sem fins lucrativos** que

atenda ao art. 14 do CTN, já lhe incide a **imunidade** do art. 150, VI, "c", e §4º, da CF, quanto ao patrimônio, à renda e aos serviços ligados às suas finalidades essenciais. Nessa hipótese, não se trata de favor municipal, mas de limitação constitucional ao poder de tributar, a ser reconhecida administrativamente. É por isso que substituir uma imunidade constitucional por simples isenção municipal pode, paradoxalmente, significar **proteção juridicamente inferior**: a primeira decorre da Constituição; a segunda, precária, depende da lei concessiva.

V — Das taxas municipais e da indeterminação do alcance dos incisos II e III

O inciso III estende o benefício a **taxas municipais** (localização, licença, funcionamento, fiscalização, vigilância sanitária, expediente, expedição, renovação ou manutenção de alvarás e "atos administrativos congêneres"). Ocorre que a Constituição não estende automaticamente a imunidade do art. 150, VI, "c", às taxas: estas têm estrutura própria, vinculada ao poder de polícia ou à utilização de serviço público específico e divisível. Com efeito, **taxa não é imposto, mas tributo em sentido lato**, e o art. 177, I, do CTN dispõe que, salvo disposição de lei em contrário, a isenção não se estende às taxas. A lei pode, em tese, isentá-las, mas a escolha deve ser **expressa, determinada e fiscalmente mensurada**.

A dificuldade está, de novo, na amplitude da formulação. O inciso II refere-se aos "demais impostos eventualmente incidentes", sem individualizá-los, e o inciso III emprega enumeração aberta, encerrada por "atos administrativos congêneres". O art. 176 do CTN exige que a lei isentiva especifique as condições, os **tributos a que se aplica** e, quando cabível, o prazo; o art. 111 impõe interpretação literal da legislação isentiva. Cláusulas deliberadamente abertas em matéria de renúncia fiscal não se harmonizam com a exigência de determinação do objeto — tanto mais quando associadas à ausência de cálculo prévio do impacto.

VI — Da remissão dos créditos tributários e da incompatibilidade com a Lei Orgânica Municipal

O §3º vai além das isenções futuras: pretende conceder **remissão integral dos créditos pretéritos**, vencidos e não pagos até a publicação, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não. Aqui surge impedimento decorrente diretamente do art. 97 da Lei Orgânica do Município, segundo o qual "a remissão de créditos tributários somente poderá ocorrer nos casos de calamidade pública ou de notória pobreza do contribuinte, devendo a lei que o autorize ser aprovada por maioria de dois terços dos membros da Câmara Municipal".

O dispositivo contém **dois requisitos cumulativos**: um material e um procedimental. O procedimental foi observado — o Autógrafo registra aprovação por

12 votos. O material, porém, **não foi demonstrado**: a proposição não afirma situação de calamidade pública nem demonstra "notória pobreza do contribuinte", fundando-se antes na relevância social dos serviços do IPC — motivo digno, mas **estranho às duas hipóteses que a Lei Orgânica taxativamente elegeu**. O atendimento do quórum qualificado não substitui o pressuposto material.

Soma-se a isso a disciplina do art. 172 do CTN e do art. 89 do CTM: a remissão individual, fundada nas circunstâncias do sujeito passivo, estrutura-se **mediante processo regular e despacho fundamentado** da autoridade administrativa. É da própria natureza do instituto que a remissão seja geral ou, quando individual, precedida de processo — jamais concedida em bloco e diretamente pela lei a uma pessoa jurídica nominada, como aqui se pretende. O projeto, aliás, declara que "fica concedida" a remissão e, em seguida, condiciona os benefícios a requerimento e deferimento, incorrendo em **contradição sobre a própria forma de operar da medida**.

Ainda nessa linha de inteligência, O §3º pretende remitir créditos "*constituídos ou não*", sem delimitar tecnicamente o seu alcance temporal. A remissão, como causa de extinção do crédito, relaciona-se a obrigações decorrentes de fatos geradores **já ocorridos e já lançados**, pois o crédito só existe a partir do lançamento (arts. 139 e 142 do CTN).

Não se remite o que ainda não existe. Se a expressão pretende atingir fatos futuros ou hipotéticos, não se está diante de remissão, mas de benefício prospectivo sujeito ao regime da isenção; e dispensar tributo relativo a fato gerador já ocorrido mas ainda não lançado seria isenção retroativa, figura que o ordenamento não admite. Em matéria sujeita à legalidade estrita, não é adequado transferir ao intérprete a definição do alcance temporal de renúncia dessa magnitude.

VIII — Da anistia e da observância dos limites do Código Tributário Nacional

O §4º pretende conceder, com a remissão, **anistia das penalidades pecuniárias**. A anistia só pode operar nos limites dos arts. 180 a 182 do CTN, cujo art. 180 exclui de seu alcance os atos qualificados como crime ou praticados com dolo, fraude, simulação ou conluio.

Registro **expressamente que nada nos autos coloca em dúvida a idoneidade do Instituto ou sugere tais hipóteses**; a observação é exclusivamente normativa e de técnica legislativa. Mais relevante, contudo, é que a anistia integra o conceito de renúncia de receita (art. 14, §1º, da LRF) e, por isso, permanece atingida pelo vício estrutural já apontado: ausência de prévia estimativa fiscal e dos demais requisitos dos arts. 14 e 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal.

IX — Das contradições internas e da insuficiência de determinação do comando normativo

As dificuldades não são apenas externas ao projeto; o próprio texto encerra comandos cuja coexistência compromete a execução administrativa. O §3º dispõe que "fica concedida" a remissão, mas o §6º a condiciona a requerimento, análise e deferimento; o inciso I alcança IPTU lançado em nome do proprietário, mas o §2º veda o alcance de obrigações de terceiros; e o art. 2º estabelece vigência imediata, ao passo que o §6º pressupõe procedimento administrativo antecedente à fruição.

A Administração Tributária ficaria sem resposta normativa suficiente para questões elementares: a remissão aplica-se de ofício ou só após requerimento? A lei extingue os créditos ou apenas autoriza decisão posterior? O IPTU do proprietário está incluído ou excluído pelo §2º? Qual o alcance dos "demais impostos" e das taxas "congêneres"? Por quanto tempo perduram as isenções? Em ramo submetido à **legalidade tributária qualificada**, tais questões não podem depender de posterior reconstrução administrativa do comando legislativo.

X — Da vigência imediata e da impossibilidade de efeitos uniformes a situações distintas

O art. 2º determina vigência na data da publicação, desconsiderando que os benefícios possuem regimes temporais distintos. Quanto ao IPTU de 2026, o fato gerador anual já ocorreu e o lançamento foi feito sob a lei então vigente (art. 144 do CTN); qualquer extinção do crédito já constituído não seria simples isenção prospectiva, mas dependeria da disciplina própria da extinção do crédito. Quanto às hipóteses submetidas ao art. 14 da LRF pela via compensatória, o §2º daquele dispositivo condiciona a vigência à implementação das medidas de compensação — inexistentes no projeto. E o próprio §6º condiciona os benefícios a requerimento e decisão administrativa. A **vigência imediata e indistinta**, portanto, não se harmoniza com a estrutura material da proposição.

XI — Do tratamento nominal e da necessidade de solução geral, isonômica e fiscalmente controlável

O Autógrafo institui benefícios amplos e permanentes em favor de **uma única entidade nominalmente identificada**, enquanto outras instituições sem fins lucrativos em condição equivalente permanecem sob o regime geral do Código Tributário Municipal. Não se afirma que todo tratamento diferenciado seja contrário à isonomia — a diferenciação pode ser legítima quando fundada em critérios objetivos e razoáveis.

Ocorre que a proposição não veio acompanhada de estudo comparativo, critérios gerais de elegibilidade, metas objetivas, prazo determinado ou avaliação de

efeitos. Isso reforça a conveniência de que eventual política de incentivo às entidades sem fins lucrativos seja construída por **regime geral, abstrato, transparente e mensurável**, e não por sucessivas alterações individuais em leis declaratórias de utilidade pública.

XII — Da tramitação legislativa e da ausência de instrução fiscal prévia

O Autógrafo registra aprovação em **única discussão e votação**, enquanto a justificativa pediu regime de urgência. Independentemente da discussão regimental, o dado tem relevância concreta: uma proposição que extingue passivo pretérito e institui benefícios futuros de valor desconhecido foi deliberada sem que constassem dos autos o levantamento do passivo, a manifestação da Administração Tributária, a estimativa de impacto ou os elementos exigidos pelos arts. 14 e 14-A da LRF. Não é formalismo: a instrução prévia existe para que a representação popular conheça, **antes da votação**, quanto a coletividade deixará de arrecadar, por quanto tempo, em benefício de quem e mediante quais contrapartidas.

XIII — Da via juridicamente mais segura para a proteção do Instituto Pequeno Cidadão

O veto integral não impede — e não pretende impedir — providências favoráveis ao Instituto. Ao contrário, o caminho constitucionalmente mais seguro parece residir, antes de tudo, na verificação de que o IPC satisfaz os pressupostos da **imunidade tributária constitucional** (art. 150, VI, "c", e §4º, da CF); presentes os requisitos, o Município não estará concedendo favor, mas reconhecendo uma limitação constitucional ao seu próprio poder de tributar, com o cancelamento dos lançamentos incompatíveis, sem necessidade de converter garantia constitucional em benefício municipal precário.

Nessa linha, afigura-se recomendável que se examine, em processo administrativo tributário específico, o enquadramento do Instituto no art. 150, VI, "c", e §4º, da Constituição Federal; que se proceda ao levantamento integral do passivo tributário a ele vinculado, discriminado por tributo, exercício, fato gerador, sujeito passivo, valor originário, atualização, situação administrativa ou judicial, inscrição em dívida ativa e eventual prescrição ou decadência; que se identifiquem separadamente os créditos relativos a patrimônio, renda ou serviços próprios da entidade daqueles incidentes sobre patrimônio de terceiros, evitando-se tratar situações distintas sob regime único; que se avalie, mediante estudo técnico e fiscal, a conveniência de instituir, por legislação própria e adequada, regime geral e isonômico às entidades sem fins lucrativos do Município, observados os arts. 113 do ADCT, 14 e 14-A da LRF; e que, quanto a eventual passivo legítimo remanescente, não abrangido por imunidade ou

outra causa de extinção, se coloquem à disposição os instrumentos ordinários de regularização previstos na legislação municipal, inclusive o parcelamento.

Portanto, solução dessa ordem preservaria, simultaneamente, a entidade, a Constituição, a legislação tributária e a responsabilidade fiscal.

XIV — Da necessidade do veto integral

O veto deve ser **integral, e não parcial**. O principal vício — ausência da instrução fiscal exigida pelo art. 113 do ADCT e pelos arts. 14 e 14-A da LRF — não está circunscrito a um inciso ou parágrafo: atinge a formação legislativa de todos os benefícios que importam renúncia de receita. Da mesma forma, a remissão esbarra na Lei Orgânica; o ISSQN, em lei complementar nacional; os benefícios sobre imóveis de terceiros foram estruturados de modo contraditório; taxas e demais impostos, por cláusulas abertas; e a proposição não fixa prazo, metas nem mecanismos de avaliação. Suprimir isoladamente determinado dispositivo não sanaria a deficiência que compromete o conjunto normativo.

XV — Conclusão

Diante do exposto, reconhecendo a elevada finalidade social que inspirou a proposição e reiterando o respeito desta Administração ao Instituto Pequeno Cidadão e a esta Casa Legislativa, verifico que o Autógrafo nº 44/2026 cria renúncia de receita sem a estimativa exigida pelo art. 113 do ADCT; não atende ao art. 14 da LRF; descumpre os requisitos do art. 14-A da LRF; concede remissão fora das hipóteses do art. 97 da Lei Orgânica; estabelece isenção de ISSQN incompatível com o piso do art. 8º-A da LC nº 116/2003; estrutura benefício de IPTU sobre imóveis de terceiros sem delimitação e em contradição com o §2º; emprega conceitos tributários abertos; e encerra contradições internas que impedem definir, com a segurança da legalidade tributária, quando, como e sobre quais obrigações os benefícios produziriam efeitos.

Essas deficiências não infirmam a nobre finalidade social perseguida pelo Legislativo, mas impedem juridicamente a sanção do instrumento escolhido. A proteção ao Instituto pode — e deve — ser construída por caminho constitucionalmente adequado: primeiro, pela verificação da imunidade já assegurada pela Constituição; e, quanto ao que a exceda, por legislação fiscalmente instruída, objetiva, temporária, mensurável e, preferencialmente, estruturada por critérios gerais e isonômicos.

Por essas razões, com fundamento no art. 56, §2º, da Lei Orgânica do Município de Maracaju, **VETO INTEGRALMENTE** o Autógrafo nº 44/2026, oriundo do Projeto de Lei nº 035/2026/CMM, por inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público, submetendo as presentes razões à elevada apreciação dessa Câmara

Municipal, na certeza de que, em espírito de colaboração institucional, **construiremos juntos** a solução mais segura e justa para a entidade e para todas as que lhe são equivalentes.

Renovo a Vossa Excelência e aos Nobres Vereadores protestos de elevada estima e consideração.

José Marcos Calderan
Prefeito Municipal de Maracaju

Excelentíssimo Senhor
Vereador RENER BARBOSA PACHE
Presidente da Câmara Municipal de Maracaju/MS