



PARECER JURÍDICO Nº 100 DE 2021.

OBJETO: Projeto de Lei nº 113/21

AUTOR: Marquim Araújo

INTERESSADO: Comissão de Justiça e Redação

ASSUNTO (EMENTA): Autoriza a concessão de incentivo fiscal para o financiamento de projetos esportivos e de lazer e dá outras providências.

Por ser atribuição dessa Assessoria Jurídica assessorar as Comissões Permanentes, emite-se parecer sobre o Projeto de Lei nº 113/21, de autoria do vereador Marquim Araújo.

1

O presente Projeto está acompanhado dos seguintes elementos/documentos/anexos:

- ☒ justificativa;
- ☐ impacto financeiro e orçamentário;
- ☐ cronograma físico financeiro;
- ☐ cláusula financeira;
- ☒ cláusula de vigência;
- ☐ cláusula revogatória;
- ☐ disposições transitórias;

A ver da Assessoria Jurídica, o Projeto de Lei é:

- ☐ constitucional com amparo no art. ;
- ☐ legal com amparo no art.;
- ☐ inconstitucional por
- ☐ inconstitucional com amparo no art. ;
- ☒ ilegal porque contraria dispositivos previstos na lei de responsabilidade fiscal, LC 101/2000.

Assim, entende-se que:

- ☐ não há óbice à sua tramitação estando apto a ser apreciado pelo Plenário desta Casa de Leis;
- ☒ há óbice à sua tramitação por contrariar dispositivos constitucionais e legais supra mencionados.

Preliminarmente cumpre salientar que compete à Assessoria Jurídica, órgão integrante da estrutura administrativa da Câmara Municipal de Formosa-GO, dentre outras atribuições, analisar e opinar sobre aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições.

O assistente jurídico no desempenho de sua função, na forma do art.133 da CF/88 e o art.2º, §3º c/c o art.7º, I, da Lei n. 8.906/1994, possui liberdade e autonomia para exprimir sua opinião técnica.

Ademais, importante registrar que o presente parecer, não obstante a sua importância para o processo legislativo, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório, tendo as autoridades a quem couber a sua análise plenos poderes para acolhê-lo, no todo ou em parte, ou rejeitá-lo.

De igual forma, destaca-se que este parecer não substitui o parecer da CJR ou de outras comissões competentes para apreciar a matéria, na forma regimental.

Passando a analisar o projeto percebemos que quanto à competência não há nenhum entrave uma vez que se encontra no rol de dos denominados assuntos de interesse local, disposto no art. 30, I, da Carta Constitucional.



Também encontra respaldo na Lei Orgânica do Município de Formosa, art. 8º que dispõe: “Compete privativamente ao Município, as seguintes atribuições: IV - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Quanto à iniciativa para o início do processo legislativo, não há também nenhum vício ou ilegalidade, uma vez que está pacificado na jurisprudência pátria que a matéria em análise, não se encontra no rol daquelas de competência privativa do Poder Executivo, conforme entendimento sedimentado pelo STF.

Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. 1. Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembléia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02 2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. (ADI nº 2.464, Plenário, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 25/05/2007).ⁱ

Em excerto de outra votação, decidiu o Ministro Sepúlveda Pertence:

Esta Corte já se pronunciou, em diversas oportunidades, pela plena possibilidade da iniciativa parlamentar, em edição de legislação acerca de tributos, vez que não há vedação, de índole constitucional, a impor reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo sobre esse tema. Nesse sentido, porque bastante ilustrativo da tese ora defendida, transcreve-se a ementa do seguinte precedente: Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. II. Isenção e privilégio. III. Ação direta de inconstitucionalidade: medida cautelar, em regra, descabida, se a lei impugnada tem caráter de simples autorização ao



Poder Executivo, subordinada a sua utilização à edição de regulamento para a qual sequer se estabeleceu prazo: precedentes (ADI nº 2.304-MC/RS, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 15/12/2000).

Quanto à matéria delineada no projeto, qual seja, isenção de tributos, também não há óbice constitucional para sua concessão. De acordo com o art. 176 do Código Tributário Nacional, “A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.”

Ora, nada impede que o Município defina, no seu Código Tributário, causas de outorga de isenções de tributos municipais, desde que atendidas as exigências de natureza orçamentário-financeiras previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, note-se o que dispõe o art. 150, § 6º, da CF/88: “Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.”

Feitas tais considerações é necessário contextualizar a isenção pretendida pelo autor no projeto. Primeiramente, cumpre salientar que se trata de projeto de lei autorizativo, revestindo-se de medida desnecessária, pois como é cediço, não precisa o Executivo de autorização legislativa para realizar funções que são de sua exclusiva competência.

Há grande polêmica sobre a constitucionalidade dessas proposições tendo em vista inexistir amparo constitucional e jurídico para que o Poder Legislativo “autorize” o Poder Executivo a adotar alguma providência administrativa ou que deflagre o processo legislativo quando ele, o Poder Executivo, é o detentor da competência constitucional para fazê-lo.

Parece existir, nesses casos, uma tentativa, ainda que transversa, de mitigar a regra da reserva de iniciativa legislativa, um dos corolários do princípio da separação e harmonia dos Poderes de que trata o art. 2º da Constituição Federal, alçado ao status de cláusula imodificável de nossa Constituição Federal pelo que dispõe seu art. 60, § 4º, inciso III.

De todo modo, não serve para afastar tal vício de iniciativa o argumento de que se tratou de mera autorização – sem determinação – concedida ao Poder Executivo, pois a legislação em comento cria atribuição para a Administração Pública.

Sobre o tema, destaca o Desembargador VASCO DELLA GIUSTINA (Leis Municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 168):

Uma corrente jurisprudencial sustenta que a lei que autoriza não é lei que impõe. Ficaria a critério de o Executivo cumpri-la ou não, e, por consequência, sujeitar-se ao ônus político de tal atitude, não podendo ser considerada inconstitucional, inobstante marcada pelo vício da iniciativa. A outra corrente argumenta que não se pode interpretar a autorização como mero sinônimo de opção para cumprir ou não a lei, eis que tal substantivo tem o sentido e alcance de uma determinação ou imposição, para que a lei seja cumprida, não se podendo falar de lei inócua ou decorativa, ainda que dela não decorram ônus para o Executivo. E no caso, padecendo ela de vício de iniciativa, deve



ser declarada inconstitucional. Tem prevalecido na maioria dos Tribunais de Justiça esta orientação.

De acrescentar, máxima vênha, como pondera SÉRGIO RESENDE DE BARROS que, ordinariamente, “(...) a lei autorizativa constitui um expediente usado por parlamentares para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis.”ⁱⁱ E acrescenta o citado doutrinadorⁱⁱⁱ:

(...) “A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares”.

No âmbito federal a duas Casas do Congresso Nacional já se posicionaram de forma contundente, contrariamente à constitucionalidade das ditas “leis autorizativas”. Merece destaque a Súmula nº 1 da CCI/CD, cuja parte dispositiva estabelece:

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA 1 - PROJETOS AUTORIZATIVOS

1. Entendimento:

1.1. **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.**

1.2. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional. - Fundamento: § 1º do art. 61 da Constituição Federal e § 1º e inciso II do art. 164 do Regimento Interno. (grifamos)

Vencido esse ponto do projeto, passemos ao âmago de sua ilegalidade. Em 07 de maio de 2020 foi editada a emenda constitucional 106 de 2020 que criou um regime extraordinário fiscal com o escopo de propiciar medidas para o enfrentamento do Covid-19, foi chamado de Orçamento de Guerra.

Entretanto com o esgotamento do decreto presidencial que decretava estado de calamidade pública em 31 de dezembro de 2020, a partir de 1º de janeiro de 2021, referida emenda perdeu sua validade, assim como as disposições nela contidas. Em 15 de março do corrente ano foi editada nova emenda constitucional, essa de número 109 de 2021 que acrescentou, entre outros dispositivos legais, o art. 167-D. A saber:

Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos



restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).

Ocorre que as disposições criadas com a emenda constitucional 109 de 2021 foram editadas para cumprimento pelo Poder Executivo federal, servindo tão somente de baliza para as ações dos demais entes.

Assim para que o Município conceda benefício fiscal renunciando receitas, há a exigência da juntada de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois seguintes, a demonstração do atendimento ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e, ao menos, uma das seguintes condições: 1) comprovação de que essa renúncia foi considerada na estimativa da Lei Orçamentária Anual – LOA e de que não afetará as metas de resultados fiscais; 2) demonstração de medidas de compensação, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.^{iv}

Desta feita, como o projeto analisado se refere expressamente sobre concessão de isenção de imposto e configura renúncia de receita pelo gestor, só é juridicamente viável quando estiver acompanhado de demonstração de que foi devidamente planejada e estimada na lei orçamentária anual, não afetando as metas de resultados fiscais, ou de que haverá compensação mediante aumento de receitas por outras fontes, além da necessária previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que *in casu* não ocorreu, apresentando vício de ilegalidade, ao violar o art.14 da LC 101/2000.

A Lei Complementar Federal nº 95/98 traz normas para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, objetivando conferir-lhes uniformidade. E sendo assim, o art. 5º deveria ter os incisos iniciados por letra minúscula, assim como as alíneas e por força do art. 4º da LOM, o Legislativo não pode delegar atribuição ao Executivo.

Por fim, repise-se que o presente parecer não tem efeito normativo e analisa tão somente a técnica legislativa e às disposições legais, não cabendo à essa Assessoria Jurídica a análise do mérito cuja competência exclusiva é dos vereadores deste Poder Legislativo.

É o meu parecer salvo melhor juízo.

Formosa, 14 de junho de 2021.

ASSISTENTE JURÍDICO



ⁱ Ainda sobre o tema, as seguintes decisões monocráticas: RE nº 628.074, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 14/03/2011; RE nº 667.894, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 29/02/2012; RE nº 583.116, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe de 19/04/2012; RE nº 380.651, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 18/12/2009.

ⁱⁱ Citado pelo Desembargador Vasco Della Giustina em sua valiosa obra cit., p. 168.

ⁱⁱⁱ Id., p. 171.

^{iv} Eis a redação do art. 14 da LC nº 101/00, sobre as exigências financeiras para a concessão de benefícios fiscais: 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.