



# CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



## PARECER JURÍDICO Projeto de Lei nº 18/2022

### Relatório:

O Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal de Natércia, MG, formula a este órgão de Assessoria Jurídica a seguinte Consulta:

*“O Projeto de Lei nº 18/2022 está em conformidade com as normas legais e constitucionais vigentes?”*

À presente consulta, respondo nos termos que seguem.

### Parecer:

Cuida-se de projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal que autoriza a recuperação de créditos do Município de Natércia, envolvendo débitos tributários e não tributários de qualquer natureza cujos fatos geradores tenham ocorrido até o final do exercício de 2021.

Preambularmente, frise-se que a matéria encontra-se inserida na competência legislativa do município decorrente do próprio poder impositivo do Município para instituir e administrar seus tributos, conforme Constituição Federal vigente.

Veja-se, a respeito, excerto extraído da obra do festejado **Hely Lopes Meirelles**<sup>1</sup>:

*“O poder impositivo do Município advém de sua autonomia financeira, estabelecida na Constituição da República, que lhe assegura a instituição e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação das rendas locais (art. 30, III). Decorre daí a ampla capacidade impositiva das Municipalidades*

<sup>1</sup> Direito Municipal Brasileiro, 11ª ed., Ed. Malheiros, São Paulo.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



*brasileiras, no que tange aos tributos que lhes são próprios e à utilização de todos os recursos financeiros provindos de seus bens e serviços privativos. ”*

No que cerne ao veículo legislativo apresentado, insta agregar que a matéria não se encontra capitulada no rol estampado pelo parágrafo único do artigo 44 da Lei Orgânica do Município.

Quanto à redação legal, não se verifica transgressão à Lei Complementar nº 95/98, que cuida da técnica legislativa, contudo, sugere-se a edição de emenda modificativa para correção da incidência da anistia recaia exclusivamente sobre juros e multa apurados conforme legislação em vigor.

Quanto à iniciativa, preceitua a alínea “b”, do inciso II, do §1º, do artigo 61, da Constituição Federal de 1988, que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que “*disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios*”.

Em observância ao princípio da simetria, o mesmo dispositivo foi previsto na Lei Orgânica Municipal, reservando ao Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre a matéria (artigo 43 da LOM).

A iniciativa legislativa, segundo conceito de **José Afonso da Silva**, é definida como “*o poder de escolha da matéria e dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica, atribuído a um órgão público, individual ou coletivo, que exerce mediante apresentação de um projeto de lei ou de decreto legislativo ao Parlamento*” e a razão por que se atribuem ao Executivo a iniciativa privativa de determinadas matérias é decorrente, segundo o citado mestre constitucionalista “*do fato de a ele caber a missão de aplicar uma política determinada em favor das necessidades do país; mais bem informados do que ninguém dessas necessidades e dada a complexidade cada vez maior dos problemas a resolver, estão os órgãos do Executivo mais bem aparelhados tecnicamente, que os órgãos dos parlamentares, para preparar os projetos de lei; demais, sendo o chefe também da administração em geral do país e possuindo meios para aquilatar das necessidades públicas, só o*



# CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



*Executivo poderá desenvolver uma política legislativa capaz de dotar a nação de uma legislação adequada.”<sup>2</sup>*

No que se refere à matéria tributária e orçamentária, justifica-se ainda mais a iniciativa privativa do Chefe do Executivo, vez que o mesmo, sendo o “senhor do erário” é quem, com maior propriedade, poderá definir as necessidades de receita e despesa do Município.

Acerca da iniciativa privativa de leis em matéria tributária, pedimos vênha, para reproduzir, no ponto, excerto da preleção de **Roque Antônio Carraza**:

*“Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributárias - exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, ex vi do art. 61, §1º, II, “b”, in fine, da CF - é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, do Chefe do Executivo, aos cidadãos etc.*

*Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito).*

*Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias benéficas as que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.). No mais das vezes, favorecem os contribuintes.*

*Ora, só o Chefe do Executivo - senhor do Erário e de suas conveniências - reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste*

<sup>2</sup> *Princípios do processo de formação das leis no processo constitucional.* São Paulo: RT, 1964, p. 113.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



*tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade.*

*Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência.”*

E acrescenta:

*“Chegamos a esta conclusão analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166, da Lei Maior, que dão ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais.*

*Notemos que o §6º, do art. 165, da Constituição Federal, determina que o projeto de lei orçamentária seja ‘acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia’.*

*Ora, só o Executivo tem condições de avaliar a repercussão financeira de ‘isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia’.*

*Não faz sentido, venia concessa, exigir que o Executivo faça o demonstrativo, sobre receitas e despesas, de benefícios fiscais que ele não previu, nem sabe quando e em que dimensões surgirão. É o caso, inclusive, de invocarmos, neste passo, a vetusta parêmia ad impossibilia nemo tenetur.*

*Logo, sentimo-nos autorizados a proclamar que só o Chefe do Executivo é que pode apresentar projeto de leis tributárias benéficas, uma vez só ele tem como saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios etc., que envolvam tal matéria.*

*Os legisladores e cidadãos têm, quando muito, a noção das conseqüências políticas das leis tributárias benéficas. Nunca de suas conseqüências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las de antemão. Segue-*

Praça Prefeito Antônio Virgílio da Silva, nº 180

Centro—Natércia/MG—CEP: 37524-000

Email: [camara\\_natercia@hotmail.com](mailto:camara_natercia@hotmail.com)

Tel: (0XX35) 3456-1582/ 3456-1672

Site: [www.natercia.mg.leg.br](http://www.natercia.mg.leg.br)



# CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



*se, pois, com a força irresistível dos raciocínios lógicos, que não podem apresentar projetos de lei neste sentido.*

*(...)Leis deste jaez podem, inclusive, preparar o terreno para futuras candidaturas a cargos executivos. De fato, com o forte apelo popular que as leis tributárias benéficas invariavelmente possuem, não nos demasiamos em arrojada hipótese proclamando que elas têm livre trânsito no Legislativo. Legislativo que também não tem o comprometimento constitucional de zelar diretamente pelo erário público.*

E conclui:

*“Ora, o processo legislativo estabelecido pela Constituição Federal implicitamente manda que as leis tributárias benéficas - pelos reflexos que produzem no erário - sejam de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.*

*É fácil compreendermos o porquê disto: sendo o assunto de interesse preponderante do Poder Executivo, o Constituinte entendeu que ao Presidente, ao Governador e ao Prefeito (cada um, evidentemente, na sua esfera de atuação) devia ser reservada a iniciativa das leis que cuidam desta matéria. Afinal, como preleciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho ‘o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.*

*Desatendida essa exclusividade, fica patente a inconstitucionalidade, em face do vício de iniciativa.*

*(...)*

*Logo, se o Legislativo, desatendendo à privatividade do Executivo, aprovar lei tributária benéfica, de iniciativa do Poder Legislativo, o chefe do Executivo tem - mais do que a simples faculdade - o dever de vetá-lo, por vício de*



# CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



*iniciativa. E a eventual derrubada do seu veto não ilide a inconstitucionalidade, que, no caso, é absoluta.*”<sup>3</sup>

Também o Prof. **José Nilo de Castro**, ao fazer lembrar C. A. Lúcio Bittencourt prelecionou com propriedade:

*“A respeito da atuação do Legislativo em face da Constituição, poder-se-á aplicar, mutatis mutandis, os ensinamentos doutrinários acerca do excesso ou desvio de poder da autoridade pública, em face do princípio da legalidade, pelo qual se rege a Administração Pública, em face daquele princípio, está limitado ao círculo de atividade que lhe traça a Constituição, e quando o transpassa, por qualquer forma, procede ultra vires, sendo ineficaz, por contrário ao direito, o ato violador”. (Cf. “Direito Municipal Positivo, 3ª. ed., Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1996).*

Assim, tendo a proposição sido firmada pelo Chefe do Poder Executivo, não há empecilhos à tramitação do projeto no que tange à iniciativa.

Ademais, tem-se pela leitura do projeto que o mesmo se destina a beneficiar contribuintes que possuem débitos inscritos em dívida ativa junto à Fazenda Municipal até o exercício de 2021, concedendo-lhes desconto de juros e multa.

Trata-se, pois, da aplicação do instituto da remissão tributária. Ora, o instituto da remissão tributária é hipótese de extinção do crédito tributário e, nessa condição, é considerado renúncia de receita, tal como prevê o § 1º do artigo 14 da Lei Complementar nº 101/00.

Nessa toada, a Lei Complementar nº 101/00, em seu art. 14, condiciona às operações tributárias que originem perda de arrecadação, ou seja, renúncia de receita, o dever de subsumir-se a alguns requisitos legais prévios, quais sejam:

<sup>3</sup> Curso de direito constitucional tributário. 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 271-274.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



I - estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, e;

II – possuir previsão na lei de diretrizes orçamentárias, e;

III – demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do artigo 12 da Lei Complementar nº 101/00, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, **ou**;

IV – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput* do artigo 14 da Lei Complementar nº 101/00, por meio de aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

No caso em apreço, o projeto deve vir acompanhado da comprovação do atendimento aos requisitos legais contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal que acabamos de apontar.

Nas palavras de **Ricardo Lobo Torres**<sup>4</sup>, o que se prestigiou com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal foi, além da genérica proibição na gestão fiscal, o abuso na concessão de benesses fiscais e conseqüentemente o enfraquecimento dos recursos estatais, senão vejamos:

*“O abuso na concessão de incentivos e isenções, a falta de controle do emprego do dinheiro público, o enfraquecimento da utopia da inesgotabilidade dos recursos do Estado e crise financeira gravíssima do Tesouro, conduzem à ideologia dos privilégios fiscais ao descrédito. Ainda mais em um país como o nosso que procedeu a enorme transferência de rendas das classes pobres para as ricas, em orientações básicas para a política das isenções. O art. 150, II, proíbe os privilégios odiosos que são os destituídos de razoabilidade e de apoio na capacidade contributiva ou no desenvolvimento econômico”*

<sup>4</sup> Curso de Direito Financeiro e Tributário, 6ª ed., Ribo de Janeiro, Renovar, 1999.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NATÉRCIA



Com relação ao processo de votação, o Regimento Interno da Câmara Municipal – RICM determina a forma simbólica já que a matéria não desafia outra forma especial para a deliberação (artigos 161, inciso I e art. 162).

Destarte, conclui-se que a proposição deverá estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, com a demonstração do autor de que a proposição atende à Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a devida comprovação de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou, de que a renúncia esteja acompanhada de medidas de compensação, no exercício em que deva iniciar sua vigência 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, para, então, ser encaminhada a plenário.

É o parecer, s.m.j..

Natércia, 17 de maio de 2022.

  
WILSON ROBERTO DA SILVA  
OAB/MG nº 171850