



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 00045/2021
Processo: 8902-00 2021

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 40/2021.

PROCESSO Nº: 8.902/2021.

PROJETO DE LEI Nº: 45/2021.

EMENTA: "Institui o cartão de identificação para gestante e lactante no âmbito do Município de Juiz de Fora".

AUTORIA: Marlon Siqueira.

I. RELATÓRIO.

Solicita-nos o ilustre Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 45/2021, que: "Institui o cartão de identificação para gestante e lactante no âmbito do Município de Juiz de Fora".

É o breve relatório. Passo a opinar.

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P200880



II. FUNDAMENTAÇÃO.

No que concerne à competência legiferante do Município sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que a Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica do Município, dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislarem sobre assuntos de interesse local. Senão vejamos:

Constituição Federal:

"Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Constituição Estadual:

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:"

Por interesse local entende-se:

"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República e também pela Constituição Estadual.

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P200880



Portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.

Quanto à **iniciativa** para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que não há vício, eis que não se trata de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo que estão elencadas no art. 36 da Lei Orgânica Municipal, sendo, portanto, de iniciativa concorrente.

Destarte, extrai-se da leitura dos dispositivos da Lei Orgânica Municipal que não há impedimento de ordem legal que restrinja o Legislativo de propor projetos que versem sobre a matéria em comento, isso porque, não se trata de questão afeta à matéria orçamentária, essa sim de atribuição privativa do Chefe do Executivo. Trata-se, outrossim, de benefício tributário.

Há uma corrente doutrinária, com a qual comungamos, onde entende-se que a matéria tributária é de competência concorrente tanto ao Legislativo como ao Executivo, verbis:

DIÓGENES GASPARINI, ao tratar do tema, assim se pronunciou:

(...) "conquanto se tenha a matéria orçamentária constitucionalmente vinculada ao Poder Executivo a este não se encontra concedida, em caráter exclusivo privativo, a matéria tributária, visto não se encontrar expressamente excepcionado pelo § 1º do art. 61 e tampouco figurar entre as atribuições privativas do Chefe do Executivo (art. 84). Destarte, não sendo privativa ou vinculada, insere-se na regra geral da iniciativa concorrente". (GASPARINI, Diógenes. O Processo Legislativo Municipal. São Paulo: Editora de Direito, 1997, p.76).

Na lição de ALEXANDRE DE MORAES:

(...) "a regra de iniciativa privativa do Poder Executivo para os projetos de lei referentes a matéria orçamentária é obrigatória para os Estados e Municípios", mas em razão "da ausência de previsão do art. 61 da Constituição Federal, não se estende à iniciativa para os projetos de lei em matéria tributária", acrescentando que "o legislador constituinte consagrou, em matéria tributária, a concorrência de iniciativa entre o Executivo e o Legislativo". (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p.550).



O Boletim nº 68 - 03/07/2013 da Diretoria Executiva de Gestão da Informação Documental é elaborado a partir de notas tomadas nas sessões do Órgão Especial e das Câmaras de Uniformização de Jurisprudência do TJMG, senão vejamos:

"Lei municipal que cria redução de alíquota de ISS: iniciativa concorrente. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Monte Santo de Minas, em face da Lei Municipal nº 1.804/2011, que alterou, de 5 (cinco) para 2 (dois), o percentual incidente sobre a receita bruta dos serviços de registros públicos, cartorários e notariais, previstos nos itens 21 e 21.01 da Lista de Serviços anexa à Lei Municipal nº 1.430/2001. Alega o requerente que a iniciativa de lei que dispõe sobre redução de alíquota de ISS é privativa do Chefe do Poder Executivo, arguindo violação dos arts. 2º e 61, § 1º, a, da Constituição Federal, art. 66, III, g, h e i, da Constituição Estadual, e art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Relator, Des. Antônio Sérvulo, afirmou não padecer de vício de inconstitucionalidade a norma impugnada. Após registrar haver o Chefe do Poder Executivo Municipal dado início ao referido projeto de lei, o que afastaria o vício formal apontado, asseverou que a matéria tributária, **por não se confundir com matéria relativa a orçamento, nem sequer está elencada entre as de iniciativa privativa do Poder Executivo, tratando-se de iniciativa concorrente.** Assim, o Órgão Especial, à unanimidade de votos, julgou improcedente o pedido." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.11.079974-9/000, Rel. Des. Antônio Sérvulo, DJe 13/06/2013.)

O Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI nº 724-MC, DJ 27/04/01, discerniu, pedagogicamente, o ato de legislar sobre direito tributário e o ato de legislar sobre orçamento estatal, asseverando, verbis:

(...) as proposições legislativas referentes à outorga de benefícios tributários - ou tendentes a viabilizar a sua posterior concessão - não se submetem à cláusula de reserva inscrita no art. 165 da Constituição Federal. Este preceito constitucional, ao versar o tema dos processos legislativos orçamentários, defere ao Chefe do Executivo - mas apenas ao que se refere ao tema da normação orçamentária -, o monopólio do poder de sua iniciativa. (...) o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder a dispensa jurídica de pagamento da obrigação fiscal, ou para efeito de possibilitar o acesso a favores ou aos benefícios concretizadores da exclusão do crédito tributário, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. O ato de editar provimentos legislativos sobre matéria tributária não constitui, assim, noção redutível à atividade estatal de dispor sobre normas de direito orçamentário.

Contudo, da análise do projeto em comento, sem querer adentrar ao mérito, verifica-se que efetivamente importará em diminuição da receita tributária municipal.

É de amplo saber, que a isenção busca eximir o contribuinte da constituição do crédito

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P200880



tributário, impedindo, assim, que o lançamento do tributo seja materializado. Traduz na concessão de benefício de natureza tributária, implicando em renúncia de receita, e vincula-se, dentre outros, à observância do princípio tributário da legalidade, uma vez que só a lei formal pode concedê-la.

É o que dispõe a Carta Federal em seu art. 150, §6º:

"Art.150

(...)

§ 6º - Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativas 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 artigo 155, § 2º, XII, g." (Redação da EC nº 03/93).

Diante do exposto, em se tratando de renúncia de receita, nota-se que o projeto de lei em comento não observa as diretrizes postuladas na Lei Complementar nº 101/00, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir da vigência do referido diploma legal, **qualquer proposta do Legislativo, versando sobre a concessão de incentivos fiscais, da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias** e demonstrar que a renúncia atende a, pelo menos, uma das seguintes condições: esteja considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afete as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou que seja compensada por meio do aumento de receita proveniente de elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo, da majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Da conceituada editora NDJ, in Suplemento Informativo dos Boletins, Ano III, 2º Suplemento, Fevereiro/2011, p.10, ao responder a "Questões Objetivas de Direito", a seguinte explicação:

RENÚNCIA DE RECEITA. PROJETO DE LEI. IPTU. PAGAMENTO A VISTA. DESCONTO PARA OS CONTRIBUINTEs. Determinado projeto de lei propõe desconto para os contribuintes que fizerem o pagamento do IPTU a vista. Como não se contempla nenhuma forma de compensação dessa receita, poderá o Legislativo aprová-lo sem que haja afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal?

O desconto de tributo para pagamento a vista causaria, em tese, diminuição nos valores legalmente devidos pelos contribuintes. Com a utilização do referido benefício, haveria frustração da estimativa anteriormente prevista para a arrecadação dos créditos tributários.

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P200880



Dessa forma, em se tratando de uma benesse tributária aos contribuintes, ter-se-ia uma espécie de renúncia de receita, conforme preconiza o art. 14, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Ao tratar de leis municipais específicas que estabelecem "benefícios" aos contribuintes com vista a receber o pagamento de tributo vencido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Protocolo nº 299.088/00-TC), assim se posicionou:

"De todo modo, parece não haver dúvidas que os abatimentos outorgados caracterizam-se como renúncia de receita, eis que, em última análise, não se confirma a entrada de recursos prevista no orçamento (receita tributária e receita de dívida ativa), podendo comprometer o equilíbrio fiscal (Boletim de Direito Municipal - BDM nº 12/01, p. 908).

Portanto, a concessão de benefícios fiscais pretendida constitui-se em renúncia de receita e, por essa razão, somente poderá ocorrer se houver compatibilidade com os preceitos insertos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (...) Depreende-se do art. 14 da Lei Complementar nº 101/00 que as exigências do caput são obrigatórias a as do incs. I e II, alternativas, isto é, o titular da iniciativa legislativa tem a faculdade de adotar uma ou outra.

Quando o ente tributante competente (no caso o Município) altera as condições de pagamento de determinada exação por meio de anistia, que nada mais é do que a exclusão do crédito tributário relativo a penalidades, prevista no art. 175, inc. II, do Código Tributário Nacional, a exemplo de "multa e juros de mora", e por meio da remissão (desconto sobre o principal corrigido monetariamente), ora prevista no art. 172 do CTN, tais condutas repercutem na sua receita tributária, de modo que implicam "renúncia de receita", tendo em vista a repercussão no quantum debeat. **Assim, a adoção dessas práticas, por configurarem renúncia de receita, nos moldes do §1º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, somente poderá ocorrer se houver compatibilidade com os preceitos insertos no mencionado art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Se o presente projeto de lei não estiver acompanhado de todas essas cautelas, não poderá prosperar, sob pena de configurar renúncia ilegal de receita. (grifo nosso)

Nesse sentido trazemos à baila a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 4.385, de 31 de julho de 2006, do Município de Americana - **Autorização para o Prefeito Municipal fornecer colete antibalístico ao efetivo da guarda municipal de Americana - Vício de Iniciativa** - Ocorrência. 1. A norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de **competência exclusiva do Poder executivo, e que cria despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade**. 2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela disposta sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 01216471120138260000 SP 0121647-11.2013.8.26.0000, Relator: Itamar Gaino, Data de Julgamento: 27/11/2013, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/12/2013).



Diante disso, na forma do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que ela não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (inciso I) ou, ainda, estar acompanhada de medidas de compensação de aumento de receita (inciso II), senão vejamos:

"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** (g.n), atender o 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 instrumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição."

Ainda de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a renúncia compreende benefícios que correspondam a tratamento diferenciado a contribuintes, que importem em redução de valores de tributos. No caso da Lei Fiscal, estão compreendidos no conceito a anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção de caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições. (art 14 §1º)

Pode-se dizer que a LRF não proíbe a adoção de mecanismos que importem em renúncia de receita, todavia exige o cumprimento de certos requisitos ali previstos, quais sejam:

- a) estimar o impacto orçamentário-financeiro da medida.
- b) atender, obrigatoriamente, ao disposto na LDO.
- c) comprovar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e demonstrará que a medida não afetará as metas de resultados fiscais previstos no Anexo de Metas Fiscais.

Destaque-se ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal permite a adoção alternativa de

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P200880



medidas, quais sejam: comprovação de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LO e que não afetará a meta de resultados prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO; entretanto se não for adotada essa ação, aí sim deverá ser obrigatoriamente utilizada um mecanismo de compensação (art 14, I, II), sendo que nesse caso, a renúncia só entrará em vigor quando implementadas as medidas de compensação escolhidas. Antes disso, é impossível para efetivação da renúncia de receita (art 14§2º).

Tal exigência advém, ainda, da própria Lei nº 14.103, de 20 de outubro de 2020, que estabelece as diretrizes orçamentárias do Município para o exercício de 2021.

A propósito, confira-se:

"Art. 50. Qualquer projeto de lei que conceda ou amplie incentivos ou benefícios de natureza tributária que importem em renúncia de receita, além de atender ao interesse público, deverá:

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

II - atender a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e;

a) demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO;

Portanto, o projeto em comento, apresenta irregularidade por não constar os requisitos exigidos nas Leis de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias citadas acima, não podendo seguir seus trâmites normais nesta Casa Legislativa.

III. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, doutrinárias e jurisprudenciais apresentadas, concluímos que o projeto de lei é **CONSTITUCIONAL**, porém **ILEGAL**, por infringir os requisitos previstos nos arts. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e art. 50 da Lei Municipal nº 14.103, de 20 de outubro de 2020, que "Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021".



Cumprе esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. O renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

"O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou."



É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, sub censura, à consideração da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

Palácio Barbosa Lima, 22 de março de 2021.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 22/03/2021
Luciano Machado Torrezo
Diretor Jurídico Adjunto