Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Projeto de Lei nº: 638/2025

Autor(a): Ver. Chagas Catarino

PARECER

EMENTA: Projeto de Lei nº 638/2025. Proposição que dispõe sobre incentivos e isenções fiscais para cooperativas de trabalho coletivo nos setores de artesanato, reciclagem e agricultura urbana. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PRESENTE EM PARTE DOS DISPOSITIVOS DA PROPOSIÇÃO. ARTS. 3º, 4º, 9º E 11. VÍCIO DE INICIATIVA. IRREGULARIDADE QUE NÃO ATINGE A SUBSTÂNCIA DO PROJETO. CONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS REMANESCENTES. TÉCNICA LEGISLATIVA OBSERVADA. PARECER PELA APROVAÇÃO DO PROJETO COM EMENDA.

I – RELATÓRIO:

Tratam-se os presentes autos de Projeto de Lei nº 638/2025, de autoria do Ver. Chagas Catarino, o qual dispõe sobre incentivos e isenções fiscais para cooperativas de trabalho coletivo nos setores de artesanato, reciclagem e agricultura urbana.

Em sua justificativa de fl. 05, o autor aduziu, em suma, que o projeto *"busca criar um ambiente propício ao desenvolvimento econômico e social, estimulando a*

economia cooperativa, a inovação local e a sustentabilidade, com especial atenção à inclusão de grupos vulneráveis e jovens empreendedores."

À fl. 07, consta certidão do Departamento Legislativo informando que não existe proposição em tramitação ou já convertida em norma com matéria semelhante.

Em despacho de fl. 08, este Parlamentar, na condição de Presidente da CCJ, avocou a relatoria da matéria, nos termos do art. 56, inciso IV do RICMN.

Por meio do despacho de fl. 09, este Relator determinou o encaminhamento dos autos à Douta Procuradoria da Casa, que emitiu parecer de estilo às fls. 10/12.

É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Preambularmente, cumpre registrar não haver dúvida quanto à competência da Comissão de Justiça para examinar a legalidade e a constitucionalidade do projeto de lei apresentado. O fundamento, para tanto, encontra amparo no art. 71, inciso I do Regimento Interno da CMN.

Convém salientar que o exame a ser realizado por este Relator reveste-se de natureza estritamente jurídico-legal, razão pela qual não se incluirão, neste parecer, juízos de valor de ordem político-social acerca do mérito da proposição legislativa.

Como já relatado, a proposta legislativa dispõe sobre incentivos e isenções fiscais para cooperativas de trabalho coletivo nos setores de artesanato, reciclagem e agricultura urbana.

Passo a averiguar se a presente medida legislativa atende os requisitos de constitucionalidade indispensáveis a obtenção do juízo positivo de admissibilidade desta Comissão Permanente.

Início pelo aspecto formal que, segundo o Prof. Canotilho[1], busca-se avaliar os pressupostos da proposição, como competência e iniciativa.

[1] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. – 7. ed. – Coimbra: Almedina, 2003. p. 959.

O primeiro requisito, a competência do Município para a matéria, se mostra devidamente cumprido, isso porque a proposta em análise trata de política pública de interesse local, incidindo, assim, a regra disposta no art. 30, inciso I da Carta Política de 1988, reproduzida pela nossa Lei Orgânica no art. 5º, §1º, inciso I.

No que concerne ao requisito iniciativa, impende registrar que alguns dispositivos do projeto, como os arts. 3º, 4º, 9º e 11, desbordaram do limite imposto pelo texto constitucional, apresentando vícios insanáveis, como restará adiante explicitado.

Os dispositivos 3º e 4º da proposição disciplinam:

> *"Art. 3º O Município incentivará cooperativas locais por meio de linhas de crédito, isenções fiscais e suporte técnico e administrativo, buscando fortalecer a economia solidária e a inclusão social.*
> *Art. 4º Fica o Município autorizado a conceder incentivos fiscais às cooperativas locais, incluindo, mas não se limitando a:*
> *I – isenção total ou parcial do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) incidente sobre atividades de cooperativas;*
> *II – redução ou isenção de taxas municipais de funcionamento;*
> *III – prioridade na locação ou cessão de espaços públicos para atividades produtivas;*
> *IV – acesso facilitado a linhas de crédito municipais com juros reduzidos."*

Infere-se da redação dos artigos acima que ambos propõem a concessão de isenção fiscal às cooperativas locais que promovam trabalho coletivo.

É bem verdade que a nossa Lei Orgânica possibilita à Câmara Municipal propor projeto de lei sobre o sistema tributário, na chamada iniciativa concorrente (§4º[2] do art. 39), todavia isso somente é possível quando se referir à pessoa física com renda familiar não superior a dois salários, o que não é o caso tratado pelos indigitados artigos, que buscam conceder benefício fiscal à pessoa jurídica.

Tal assertiva se encontra positivado no §5º do art. 39 da LOMN, que aduz:

> *"Art. 39. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na última eleição.*
>
> *.....*
>
> *§5º. Nos casos de concessão de isenção, anistia fiscal e remissão de dívida e de crédito tributário, a competência da Câmara Municipal de Natal de que trata o parágrafo anterior fica restrita a pessoas físicas com renda familiar não superior a dois salários-mínimos mensais."*

Assim, resta evidente que o texto dos artigos 3º e 4º viola o disposto no §5º do art. 39 da LOMN, porquanto ter ultrapassado os limites autorizados pela regra de iniciativa ali prevista, interferindo na esfera do Poder Executivo Municipal, afrontando, desta feita, o princípio da separação dos poderes encartado no art. 2º da Constituição Federal.

Por consectário deste posicionamento, vislumbro que a ementa e o inciso I do art. 10 da proposição merecem intervenção deste Relator, porquanto conterem

2 Art. 39, §4. É de competência concorrente do Prefeito e da Câmara Municipal do Natal a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre sistema tributário, arrecadação, aplicação de rendas, concessão de isenção e anistia fiscal e remissão de dívida e de crédito tributário, desde que haja compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

expressões vinculadas diretamente a matéria de “isenção fiscal” já declarada acima como inconstitucional.

Deste modo, proponho as seguintes emendas: a) em relação a ementa, supressão da expressão “isenções fiscais”; b) em relação ao art. 10, sugerimos a supressão do inciso I que contém a expressão “suspensão dos incentivos fiscais”, nos termos a seguir apresentado:

Texto Original PL 638/2025	***Emendas***
Dispõe sobre incentivos e isenções fiscais para cooperativas que promovam trabalho coletivo nos setores de artesanato, reciclagem e agricultura urbana no Município de Natal/RN e dá outras providências.	*Dispõe sobre incentivos para cooperativas que promovam trabalho coletivo nos setores de artesanato, reciclagem e agricultura urbana no Município de Natal/RN e dá outras providências.*
Art. 10. O descumprimento das obrigações previstas nesta Lei, como apresentação de relatórios falsos ou uso indevido de incentivos, poderá acarretar: *I – suspensão dos incentivos fiscais;* *II – devolução dos benefícios concedidos;* *III – responsabilização administrativa e civil dos gestores da cooperativa.*	*Art. 10. O descumprimento das obrigações previstas nesta Lei, como apresentação de relatórios falsos ou uso indevido de incentivos, poderá acarretar:* *I – ..... suprimido;* *II – devolução dos benefícios concedidos;* *III – responsabilização administrativa e civil dos gestores da cooperativa.”*

Além disso, depreende-se que a outorga da isenção pretendida é apta a ensejar renúncia de receita pública, circunstância que atrai, de modo imediato, a incidência dos ditames da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade

Fiscal – LRF), em especial o seu art. 14, o qual condiciona a validade jurídico-financeira de benefícios de natureza tributária à observância de requisitos estritos.

Com efeito, a LRF prescreve que a concessão ou ampliação de incentivo/benefício fiscal de que decorra renúncia de receita deve: (i) estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes; (ii) guardar compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com as metas e prioridades da Administração; e (iii) atender a uma das condições previstas no referido art. 14, quais sejam: (a) ter sido considerada na lei orçamentária e não afetar as metas de resultado fiscal; ou (b) vir instruída com medidas de compensação.

Nesta senda, verifica-se que não restou devidamente evidenciado, na proposição sob exame, pelo seu autor, o adimplemento dos requisitos impostos pelo art. 14 da LRF.

A esse respeito, assim se posicionou a Douta Procuradoria Legislativa. Confira:

> *"Dessa forma, não foi demonstrado o preenchimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à eventual renúncia de receita."*

A par disso, importa citar, ainda, agora somente quanto ao art. 4º do projeto, a presença de um outro fundamento que macula a sua existência.

Segundo colhe-se da redação do art. 4º, o mesmo *autoriza o Município* a conceder benefício fiscal às cooperativas locais.

Tal comando autorizativo, a meu pensar, se mostra injurídico (inconstitucional), isso porque não existe amparo constitucional e jurídico para que o Poder Legislativo autorize o Poder Executivo a adotar alguma providência administrativa ou até mesmo deflagrar processo legislativo quando ele, o Poder Executivo, é o detentor da competência constitucional para fazê-lo.

Segundo Márcio Silva Fernandes, titular do cargo de Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, em seu estudo "Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos", o *"**projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido**. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso... . **A autorização em projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto. Tal projeto é, portanto, injurídico**."*[3] *(pág.05)*

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva, posicionou-se contrariamente às leis autorizativas sob o entendimento de que: ***"O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz".***

Prosseguindo, em relação ao art. 9º, verifico que incide sobre ele o mesmo vício de constitucionalidade formal subjetivo citado acima, embora isso se dê por um outro fundamento, qual seja, violação ao art. 55 da LOMN.

Para um melhor entendimento, reproduzo o que diz o art. 9º:

> *"Art. 9º. A fiscalização do cumprimento desta Lei caberá à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, em parceria com a Secretaria Municipal de Fazenda."*

Infere-se do texto acima que o referido artigo, ao prevê que caberá as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Econômico e de Fazenda fiscalizar o cumprimento da futura Lei, acabou instituindo novas atribuições aos órgãos auxiliares da Administração Pública Municipal, incorrendo, assim, em flagrante violação aos incisos VI e XXIII do art. 55 da LOMN.

[3] http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1375

De acordo com a nossa Lei Orgânica, é de competência privativa do Prefeito a iniciativa para deflagrar projeto de lei em que aborde a organização e funcionamento da Administração Municipal, apresentando-se o teor do art. 9º violador do princípio da reserva de administração.

Este, inclusive, foi o entendimento adotado pela Procuradoria desta Casa, *verbis:*

> *"Todavia, o art. 9º da proposição impõe nova atribuição específica à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Secretaria Municipal de Fazenda, ao determinar que caberão a elas a implementação da medida.*
>
> *Nos termos da Lei Orgânica do Município do Natal (art. 55, VI e XXIII), compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, inclusive a definição das atribuições de Secretarias."*

Avançando, também é possível verificar a presença de vício de constitucionalidade formal no art. 11.

Preleciona o citado dispositivo:

> *"Art. 11. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias, estabelecendo critérios para concessão de incentivos, fiscalização, capacitação e avaliação de impacto social."*

O comando normativo acima, ao impor ao Chefe do Poder Executivo prazo para que proceda à regulamentação da futura lei, comete flagrante violação ao texto

constitucional, notadamente ao art. 2º, que assegura a independência entre os Poderes.

Sobre essa discussão, vigora entendimento sedimentado na jurisprudência pátria no sentido da ofensa ao princípio da separação de poderes pelo estabelecimento de prazo. Vejamos:

> *"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA - LEI MUNICIPAL N º 14.268/2024 - MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS - **VÍCIO DE INICIATIVA** - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. **Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal que** trata da execução de plano de governo, autoriza parcerias com outras entidades, **impõe prazo para regulamentação** e cria despesa pública, **configura usurpação da iniciativa privativa do Poder Executivo e afronta o princípio da separação dos poderes**." (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 45341787020248130000, Relator.: Des.(a) Carlos Roberto de Faria, DJ 07/07/2025) (Grifei)*

Destaco que o reconhecimento dos vícios de inconstitucionalidade formal acima apontados alcança apenas alguns dispositivos do projeto, não comprometendo, contudo, a substância da proposição, a qual preserva a possibilidade de instituição de incentivos às cooperativas locais, por meio de programas, como o de microcrédito.

No campo do rito procedimental da medida, não constato nenhuma irregularidade, pelo menos até o presente momento, haja vista que a proposição foi lida e despachada às comissões técnicas na forma regimental.

Em relação à técnica legislativa, impende destacar que o autor da proposta respeitou os ditames encartados na Lei Complementar nº 95/98 e previstos em nosso regimento, uma vez que a medida em epígrafe detém estrutura normativa adequada, com disposição das normas em artigos numerados e separação clara entre dispositivos.

Ainda sobre a técnica legislativa, importa frisar que com a inconstitucionalidade formal dos artigos 3º, 4º, 9º e 11, a articulação do texto do projeto sofrerá alteração (ocorrerá renumeração dos dispositivos), a qual se dará nos moldes da seguinte emenda: *os artigos remanescentes 5º, 6º, 7º, 8º, 10 e 12 serão renumerados para arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, respectivamente*.

III – VOTO:

À vista do exposto, em consonância com a manifestação da Douta Procuradoria Legislativa, **opino** pela **aprovação** do projeto, ressalvada a inconstitucionalidade dos arts. 3º, 4º, 9º e 11, observadas as emendas apresentadas neste parecer.

Considerando a apresentação de emendas no presente parecer e em atendimento ao disposto no art. 68, inciso IX, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal (RICMN), este Relator procede à consolidação em texto único da proposição original e das emendas correspondentes, resultando na seguinte redação:

PROJETO DE LEI N°____/2025

Dispõe sobre incentivos para cooperativas que promovam trabalho coletivo nos setores de artesanato, reciclagem e agricultura urbana no Município de Natal/RN e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei institui políticas de incentivo e apoio a cooperativas locais que atuem nos setores de:

I – artesanato;

II – reciclagem e gestão de resíduos sólidos;

III – agricultura urbana e comunitária.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – Cooperativa: entidade de pessoas com interesses comuns, organizada sob a forma de associação, que visa à produção coletiva, comercialização e prestação de serviços, em conformidade com a Lei nº 5.764/1971;

II – Trabalho coletivo: atividade organizada e participativa em que os cooperados contribuem de forma conjunta para a geração de renda e benefícios sociais.

Art. 3º O Poder Executivo poderá criar programas de financiamento e microcrédito voltados exclusivamente para cooperativas inscritas e regularizadas no Município, com condições diferenciadas de acordo com o porte, setor e impacto social da cooperativa.

Art. 4º As cooperativas beneficiadas deverão apresentar relatórios anuais de suas atividades, incluindo:

I – número de cooperados;

II – geração de empregos;

III – produção e impacto social;

IV – uso dos recursos públicos ou incentivos concedidos.

Art. 5º O Município oferecerá programas de capacitação e consultoria técnica às cooperativas, abrangendo:

I – gestão financeira e administrativa;

II – marketing e comercialização de produtos;

III – boas práticas ambientais e sustentabilidade;

IV – inovação tecnológica aplicável aos setores de atuação.

Art. 6° Será incentivada a criação de redes cooperativas e associações de cooperativas, promovendo a troca de experiências, comercialização conjunta e fortalecimento do mercado local.

Art. 7°. O descumprimento das obrigações previstas nesta Lei, como apresentação de relatórios falsos ou uso indevido de incentivos, poderá acarretar:

I – devolução dos benefícios concedidos;

II – responsabilização administrativa e civil dos gestores da cooperativa.

Art. 8°. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

É como voto.

Natal/RN, 03 de março de 2026.

ALDO CLEMENTE – Vereador - PSDB

Presidente da Comissão de Legislação,

Justiça e Redação Final