CÂMARA MUNICIPAL DE ITABIRITO

REQUERIMENTO Nº 157/ 2021

Senhor Presidente,

Requeiro a V. Exa., na forma regimental, que seja enviado para seguintes comissões: finança, toma de conta e orçamento, legislação e justiça, cópia de parecer jurídico para análise, referente emenda aditiva 01 do PI 47 do ano de 2021 de minha autoria, contra pondo parecer jurídico desta casa sobre a referida.

Sala das Reuniões, em 05 de Abril de 2021.

Renê Américo da Silva

PROTOCOLO
DATA 05/04/21
RECEBIDO POR

DEFERIDO
EM 05/04/21
PRESIDENTE

Filipe Luiz Mendanha Silva
Assessor jurídico Parlamentar
OAB/MG: 183.571

PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE EMENDA DE LEI AO PROJETO DE LEI Nº 47/2021

AUTORIA DO VEREADOR: RENÊ AMÉRICO

ACRESCENTA-SE AO PROJETO DE LEI Nº 47/2021, O ARTº 11.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de análise jurídica acerca da viabilidade do Projeto de emenda de Lei, referente ao Projeto de Lei nº 047/2021, que "Institui o Programa de Regularização Fiscal Municipal – REFIS MUNICIPAL e dá outras providências", encaminhado pelo Executivo, para apreciação da câmara legislativa.

O projeto de emenda de Lei, de autoria do vereador RENÊ AMÉRICO, nos traz os seguintes termos abaixo citados:

PROJETO DE EMENDA DE LEI Nº ____/2021

Institui o Programa de Regularização Fiscal Municipal – REFIS MUNICIPAL e dá outras providências.

Acrescenta-se ao Projeto de Lei nº 47/2021, o artº 11 que passa a vigorar nos seguintes termos:

Art 11º- Fica instituído o como Programa Extraordinário de Regularização Fiscal Municipal – REFIS MUNICIPAL COVID-19-, em decorrência do estado de calamidade pública pela pandemia de COVID/19, enquanto perdurar a vigência do Decreto Municipal nº ------

§1º Poderão aderir ao Programa Extraordinário de Regularização Fiscal Municipal - COVID/19 pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, inclusive aquelas que se encontrarem em recuperação judicial.

§2º Os contribuintes que aderirem ao – REFIS MUNICIPAL COVID-19- terão os seguintes benefícios vinculados a vigência do Decreto Municipal nº ----:

I – para pagamento entre 1 (uma) e 60 (sessenta parcelas), anistia de 100% (cem por cento) dos juros moratórios, multas e correção monetária decorrentes de pendências fiscais ocorridas em virtude das medidas de poder de polícia adotadas pelo Município no combate ao COVID-19

É o relatório. Passo a opinar, ressaltando o caráter não vinculativo do parecer.

II – MÉRITO

Inicialmente, cumpre ressaltar a louvável proposição da emenda ao projeto de lei nº 47/2021, haja vista que contempla benefícios e forma de pagamento parcelado proposto ao Programa de Regularização Fiscal Municipal – REFIS MUNICIPAL, principalmente

vinculados as pendências fiscais ocorridas em virtude das medidas do poder de polícia adotados pelo município no combate ao COVID-19.

Assim, é necessária uma análise aprofundada acerca do caráter excepcionou da pandemia COVID-19 e seus reflexos nas relações sociais, econômicas, industriais, trabalhistas, comerciais e financeiras. Deste modo, sabe-se que os impactos da pandemia são inéditos no Brasil e exterior, demandando soluções e medidas igualmente inéditas para que tenham a efetividade necessária e cumpram o objetivo proposto.

Diante deste cenário caótico da economia mundial e, especialmente a brasileira, a concessão deste Programa Extraordinário de Regularização Tributária se apresenta como uma alternativa para que os contribuintes regularizem seus débitos fiscais ao mesmo tempo em que desoneram o Poder Público com o aumento de sua arrecadação.

Passadas tais considerações iniciais, passamos para a análise da matéria jurídica envolvida.

Primeiramente, por afeição ao debate, cumpre salientar que a iniciativa reservada para as leis que estabeleçam as diretrizes orçamentárias não se confunde e nem compreende a competência para iniciar o processo legislativo envolvendo direito tributário – inclusive quanto à imposição de tributos ou concessão de isenção de débitos tributários.

O tema sob exame, qual seja, a possibilidade de o poder legislativo ter iniciativa em processos legislativos que disponham sobre matéria tributária, já fora objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal, o qual firmou entendimento no seguinte sentido, a luz do julgamento da ADI nº 724/RS:

> ADIN – LEI 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI 9.535/92 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO

– MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.GRIFEI.

Merece parcial transcrição o voto do relator Ministro Celso de Mello:

O direito constitucional positivo brasileiro consagrou, a partir da promulgação da **Constituição de 1988, a regra da iniciativa comum ou concorrente em matéria financeira e tributária.** A cláusula de reserva pertinente à instauração do processo legislativo em tema de direito financeiro e tributário, por iniciativa do Chefe do Poder Executivo, já não mais subsiste sob a égide da atual Carta Política, que deixou de reproduzir a norma excepcional prevista no art. 57, I, da Lei Fundamental de 1969.

(...)

Não parece revestir-se de suficiente consistência jurídica a pretensão deduzida pelo Autor, no sentido de que a outorga, por iniciativa parlamentar, de condições mais benéficas às microempresas e aos microcomputadores rurais, favorecendo-os com a concessão de benefícios fiscais, por repercutir na esfera orçamentária, interferiria no exercício do poder exclusivo do Governador para a instauração das leis em matéria de orçamento. A flexibilização das condições necessárias à obtenção de benefícios fiscais, para efeito de ampliação da esfera subjetiva de seus destinatários e ulterior deferimento do favor tributário, traduz, mesmo que desse ato de liberalidade estatal possa resultar afetada a previsão orçamentária de receita, uma típica prerrogativa de poder, cuja concretização, no plano de formação das leis, pode derivar de proposições instauradas, legitimamente, por iniciativa parlamentar. A matéria envolve, desse modo, hipótese sujeita à cláusula geral de iniciativa comum ou concorrente, partilhada – em face de sua própria natureza – entre os parlamentares e o Chefe do Poder Executivo.

(...)

> A publicação da lei orçamentária anual, contudo, não inibe o legislador de, mediante atuação normativa autônoma e superveniente, dispor sobre regras que formalizem, até mesmo, a própria exclusão do crédito tributário (CTN, art. 175). Essa atuação legislativa, ainda que provocada por iniciativa exclusivamente parlamentar, não se revela incompatível com aquela função constitucional que faz do orçamento anual, a par de outras finalidades a que ele se destina, peça meramente formalizadora da previsão estatal de arrecadação de recursos financeiros. Isso porque 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 fiscais 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. É de registrar, neste ponto, a plena autonomia constitucional que há entre matéria orçamentária e matéria tributária, as quais configuram noções conceituais absolutamente inconfundíveis, com objeto próprio e com campos distintos de incidência. O próprio texto constitucional, ao dispor sobre esses temas específicos, confere-lhes referência normativa própria, consoante decorre de quanto prescrevem os seus arts. 61, par. 1°, II, b, e 48, I e II, v.g

Sinale-se, por oportuno, que, mesmo em se tratando de emenda legislativa ao projeto de iniciativa do executivo, conforme é o presente caso, **não se está diante de invasão de competência**. Nesse sentido, decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, assim ementada:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.° 4.837/2011. MUNICÍPIO DE TAQUARA. Autorização para o Poder Executivo conceder descontos sobre o valor do IPTU aos aposentados, inativos, pensionistas, beneficiários de benefício assistencial de prestação continuada e deficientes físicos e mentais para o exercício de 2012. **Alterações promovidas, no projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, em razão de emendas parlamentares**. Inviabilidade de conhecimento do pedido quanto à alegada afronta ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Matéria tributária. Competência concorrente. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70044951754, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 18/06/2012).

Feitos tais aportes, conclui-se **que a Constituição Federal não atribui, ao Chefe do Poder Executivo, exclusividade quanto à iniciativa de leis em matéria tributária, sendo ela, pois, de competência concorrente entre o Chefe do Executivo, a Mesa da Câmara, suas Comissões e os Vereadores.**

A única exceção consagrada na Carta da República está insculpida em seu artigo 61, parágrafo 1°, inciso II, alínea "b", *in verbis:*

> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
> § 1° - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
> I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
> II - disponham sobre:
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
> [...].

O dispositivo transcrito, todavia, como sua mera leitura revela, dispõe sobre **a reserva de iniciativa, apenas, quanto a leis tributárias e orçamentárias dos Territórios, sendo, pois, inaplicável aos Estados e Municípios, uma vez que, tratando-se de matéria de direito estrito, não comporta interpretação extensiva.**

Portanto, na presente emenda ora analisada, não há que se falar em inconstitucionalidade, uma vez que o artigo 61 da Constituição Federal se aplica na órbita dos territórios federais. Como já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal na ADI 2464/AP, Amapá, rel. Min. Ellen Gracie, DJ 24-05-2007:

> 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.

HELY LOPES MEIRELLES, em seu Direito Municipal Brasileiro, 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 607, assim comenta a questão:

> Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. **Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.**

Com efeito, não se vislumbra vício formal que fundamente a inconstitucionalidade da presente emenda proposta pelo nobre Edil.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, o presente parecer opina pela POSSIBILIDADE JURÍDICA da tramitação, discussão e votação da

presente emenda ao projeto de lei nº47/2021, por não vislumbrar nenhum vício de constitucionalidade ou legalidade que obste a sua normal tramitação.

Importante salientar que a emissão deste parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelo nobre Edil.

Este é o parecer, s.m.j.

FILIPE LUIZ MENDANHA SILVA

Assinado de forma digital por FILIPE LUIZ MENDANHA SILVA

FILIPE LUIZ MENDANHA SILVA

OAB/MG 183.571