

PARECER 05/2020

Assunto: Projeto de Lei nº 20, de 14 de abril de 2020.

Autor: Fábio Luiz Andrade, Prefeito Municipal

Ementa: "ALTERA LEI QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"1.

I- RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça, Finanças, Orçamento, Tomada de Contas e Redação da Câmara Municipal de Porecatu, por seu presidente, usando de suas prerrogativas e atribuições legais, solicitou a esta Procuradoria Jurídica parecer sobre o PL nº 20-2020, de autoria do Prefeito Municipal, Fábio Luiz Andrade.

Trata-se de proposição legal que objetiva, no seu art. 1º, alterar o caput do art. 3°, da Lei Municipal nº 1.850, de 03 de dezembro de 2019, para que passe a ter a seguinte redação:

> "Art. 3º O parcelamento dos débitos de que trata o art. 1º deverá ser requerido até o dia 05 de julho de 2020, mediante assinatura do Termo de Opção do PROREFIS a ser disponibilizado pela Secretaria Municipal da Fazenda."

O art. 2°, por sua vez, modifica o art. 5°, da mesma Lei, para que passe a vigorar com a seguinte redação:

> "Art. 5° Quando requerida no prazo previsto no art. 3° desta lei, fica facultado à Administração Municipal proceder a compensação de eventuais créditos não prescritos do sujeito passivo oriundos de despesas correntes ou de investimentos, desde que haja ocorrido o empenho do respectivo pagamento até a data da publicação desta Lei."

Por fim, o art. 3º impõe cláusula de vigência a partir da publicação da lei, revogando-se as disposições em contrário.

Segundo a justificativa do Prefeito², o objetivo da proposição é, em suma, ampliar o prazo para adesão ao programa de recuperação fiscal (PROREFIS) instituído pela Lei Municipal nº 1.850/19, tendo em vista que a situação excepcional de estado de emergência causada pela pandemia da Covid-19 está dificultando o acesso das pessoas ao benefício legal.

Com tais informações e documentos, foi o processo legislativo encamin/fàdo a esta divisão, no dia 06 de maio de 2020.

Em suma, é o relatório.

II- FUNDAMENTAÇÃO

¹ Conforme Súmula, às fls. 02.

² Fls. 03.





1. Considerações Iniciais

Importa esclarecer, inicialmente, que a emissão de parecer por esta Procuradoria tem caráter meramente opinativo e não vincula as manifestações dos órgãos fracionários desta Casa (Presidência, Comissões Permanentes e/ou Temporárias³), uma vez que não se revela como requisito para a tramitação regular de projetos de lei (facultativo), de modo que não se traduz em procedimento obrigatório, podendo os seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Ora, regra geral, a análise jurídica realizada pelo parecerista em hipótese alguma pode vincular a Administração, simplesmente porque o parecer é a consubstanciação de uma opinião jurídica, daquilo que a consulta "parece" ao parecerista, e jamais uma ordem, um ato ou uma determinação a qualquer autoridade, seja no plano da Administração Pública, seja mesmo no plano privado. Inclusive, já pontuou o Egrégio Supremo Tribunal Federal, abalizado no ensinamento de Celso Antonio Bandeira de Mello. que:

"[...] <u>o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa</u>. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. [...]" (MS 24073, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2002, DJ 31-10-2003 PP-00015 EMENT VOL-02130-02 PP-00379).

Por outro lado, e considerando o universo jurídico sob análise, inexiste dispositivo normativo no ordenamento jurídico local — em particular, na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno desta Casa, que são os diplomas legais que regulamentam a tramitação dos projetos de leis municipais — que determine a obrigatoriedade de opinativo jurídico sobre proposta de lei⁴, razão pela qual as manifestações exaradas por esta Procuradoria, como a presente, se configuram como meros atos facultativos de consultoria.

Não se nega, outrossim, a existência de previsão legal através da qual a Presidência, e as diversas Comissões desta Casa podem solicitar pareceres a este órgão de assessoramento. Basta ler-se o Anexo II, da Lei Municipal nº 1.278, 30 de outubro de 2007, quais se inclui o de Procurador, para se constatar tal possibilidade.

Não obstante, resulta necessário esclarecer, por oportuno, que o excerto normativo supra traduz claramente a ideia segundo a qual a solicitação de parecer à Procuradoria desta Casa, por qualquer de suas comissões, ou mesmo pela Presidência, se trata de mera faculdade, e não de procedimento obrigatório, motivo pelo qual os opinativos não vinculam as decisões dos órgãos desta Casa, até porque, repita-se à exaustão, o

Conforme art. 17 da Lei Orgânica Municipal, que assim reza: "Art. 17º - <u>A Câmara Municipal terá Comissões Permanentes e Temporárias</u>, constituídas na forma e com as atribuições previstas nesta lei orgânica, no Regimento na lei orgânica de que resultar a sua criação."

Como é, por exemplo, o art. 38, inciso VI. e parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que exige o parecer como requisito de validade do certame licitatório.



ordenamento local que dispõe sobre a tramitação de projetos de leis municipais carece de imperativo legal no sentido da obrigatoriedade de tal consulta.

Daí porque é imperioso que se ressalte, exaustivamente se preciso, que a opinião técnica desta Procuradoria é estritamente sugestiva, não podendo substituir a manifestação dda Presidência ou das Comissões Legislativas especializadas, muito menos as escolhas políticas de cada vereador, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, que se deixa transparecer através dos seus representantes eleitos, já que vigora no Estado brasileiro a democracia representativa, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal⁵. E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar a oportunidade e a conveniência, bem como as razões sociais e políticas de cada proposição.

Por essa razão, e em síntese, é que, em situações como tais, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico — autorizada por norma do ordenamento local, como faculdade dirigida às comissões, destituída, porém, de obrigatoriedade —, tem natureza apenas opinativa, de modo que não substitui, como também não obriga, e nem vincula, o parlamentar a aceitá-la. Outra não tem sido a posição sobre a matéria no âmbito da jurisprudência dos nossos Tribunais, bastando, por brevidade, trazer à colação leading case apreciado pela mais alta Corte do Judiciário Nacional, do qual resultou em decisão emblemática da lavra do eminente Ministro Joaquim Barbosa, abaixo reproduzida:

EXTERNO. ADMINISTRATIVO. CONTROLE "CONSTITUCIONAL. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada

⁵ "Art. 1º. <u>A República Federativa do Brasil</u>, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, <u>constitui-se em Estado Democrático de Direito</u> e tem como fundamentos:

^[...] Parágrafo único. <u>Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.</u>"



relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido." (MS 24.631/DF, Plenário, rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, j. em 9-8-2007, DJ 31-1-2008, p. 276)

Nesta ordem de ideias, o presente parecer ficará adstrito apenas à verificação, em caráter apenas sugestivo, da legalidade e da constitucionalidade da proposta normativa, ausente qualquer juízo político e social, ou mesmo sobre a sua oportunidade e conveniência, afastada qualquer natureza vinculativa sobre a decisão da Comissão.

Tal julgamento (qual seja, de oportunidade e conveniência, considerados os aspectos políticos e sociais), frise-se novamente, se constitui em atividade estritamente política, inerente ao múnus que é constitucionalmente atribuído ao legislador municipal, jurídica, de ordem meramente opinativa.

2. Dos Requisitos Formais:

Superada essa consideração preliminar, passa-se à análise dos aspectos formais da proposição.

Neste particular, o processo de formação das leis municipais deve dar-se, como não poderia deixar de ser, em absoluto respeito aos *procedimentos formais* estabelecidos na Constituição Federal, na Lei Orgânica Municipal, no Regimento Interno desta Casa e, ainda, seguir os critérios gerais de técnica de redação legislativa preconizados na Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1.998⁶.

Em análise dos requisitos da competência e legitimidade para iniciativa do processo legislativo, não se pode olvidar que o mérito (objeto) do projeto versa sobre alteração do prazo para adesão ao programa de recuperação fiscal instituído pela Lei Municipal nº 1.850/2018, matéria que se constitui como sendo especial e de natureza tributária, cuja competência para iniciativa do processo legislativo é concorrente (não-privativa), podendo, sufragou o Supremo Tribunal Federal:



"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO CONSTITUCIONAL E EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. NORMAS TRIBUTÁRIAS. BENEFÍCIOS FISCAIS. COMPETÊNCIA PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO." (RE 585413 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 21/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 08-08-2013 PUBLIC 09-08-2013) "EMBARGOS DE DECLARAÇÃO **OPOSTOS** MONOCRÁTICA. DE DECISÃO CONVERSÃO EMAGRAVO

⁶ Que dispõe sobre a elaboração, a redação a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.



PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. CHEFE INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE 0 EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO.

l – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo.

II – A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo.

III - Agravo Regimental improvido." (RE 590697 ED, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT VOL-02581-01 PP-00169)

Além disso, trata-se de matéria de interesse local, que abrange a arrecadação de tributos de competência do Município, por intermédio de parcelamento e remissãolisenção, de modo que o Município possui legitimidade e autonomia para legislar sobre o assunto, por incidência do art. 3º, incisos I, II, e V, da Lei Orgânica Municipal⁷ cc art. 30, inciso I e III, da Constituição Federal⁸.

Logo, a proposição em testilha está, em tese, atendendo às exigências legais acima, na medida em que foi iniciado pelo Chefe do Executivo, reclamando deliberação desta Casa de Leis, em consonância com o princípio do devido processo legal no seu aspecto formal (art. 5°, inciso LIV, da Constituição Federal)9.

Na sequência, cumpre salientar que o procedimento legislativo adotado 10 está adequado à espécie, na medida em que a Lei Orgânica Municipal não exige rito especial para formação de leis desse jaez. Nem mesmo o art. 18 da Lei Orgânica Municipal, com a nova

^{7 &}quot;Art. 3º:- Ao município de Porecatu compete:

I – legislar sobre assuntos de <u>interesse local</u>;

II – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, fixar e cobrar preços, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

V – conceder isenções, anistias fiscais e remissão de dívida;"

^{8 &}quot;Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

III - 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;"

⁹ "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e dos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;"

¹⁰ Qual seja, Projeto de Lei Ordinária.



redação que lhe deu a Emenda à Lei Orgânica nº 09/2017¹¹, faz qualquer menção à necessidade de tramite diverso do comum/ordinário para esta espécie de legislação.

Não é demais lembrar que a Lei Municipal nº 1.850-2019 não promoveu qualquer tipo de alteração do Código Tributário do Município, como também não se qualifica como sendo norma geral de natureza tributária, logo inaplicáveis o inciso I, do § 1º, do art. 18, da Lei Orgânica Municipal, bem como o art. 146 da Constituição Federal¹².

Assim, o procedimento legislativo adotado está adequado à espécie, na medida em que foi proposto como projeto de lei ordinária.

A técnica legislativa, por sua vez, está consentânea com a estruturação e a articulação prescrita no art. 12, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1.998¹³, em nada havendo o quê possa desabonar a propositura normativa neste

¹¹ "Artigo 18 – O processo legislativo compreende:

I – emendas à Lei Orgânica do Município;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV – decretos legislativos;

V - resoluções.

§ 1° - As leis complementares versarão, dentre outras autorizadas por esta Lei Orgânica, sobre as seguintes matérias:

II – Código de Obras e Edificações;

III - Código de Posturas;

IV – Código de Parcelamento e Zoneamento;

V – Código de Uso e Ocupação do Solo;

VI - Sistema Viário;

VII – Estatuto dos Servidores Municipais;

VIII - Plano Diretor;

IX – Definição das áreas de atuação das fundações, conforme prevê o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal e X – Outros Códigos, Planos e afins."

12 "Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239." (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

¹³ "Art. 12. A alteração da lei será feita:

nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo a) revogado; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)



Assim, a proposição em testilha, não apresenta, em tese, qualquer defeito ou irregularidade em matéria de competência, adequação procedimental ou técnica legislativa, estando, portanto, formalmente regular.

3. Dos Requisitos Materiais - Mérito:

Para além da verificação acima, salienta-se ser imprescindível que a matéria contida no projeto de lei seja possível juridicamente, além de estar compatível e não contrariar a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica Municipal, e leis infraconstitucionais (federais, estaduais e municipais).

Nesta perspectiva, tem-se a considerar que a proposição legal objetiva alongar o prazo para adesão ao programa de recuperação fiscal instituído pela Lei Municipal nº 1.850/2018, em decorrência do estado de emergência causado pelo vírus Covid-19, reconhecido em nível federal, estadual e municipal.

A medida é razoável e adequada, pois tende a garantir o direito daqueles que se enquadram nos termos do parcelamento e pretendam a ele aderir, porém estão impossibilitados disso em razão das recomendações de isolamento social, e até mesmo pelo fechamento dos órgãos públicos, ocasionados pela situação excepcional que acomete o país todo por conta da pandemia do Coronavírus.

Além do mais, o documento de fls. 07 a 09 do PL nº 57-2019, que culminou com a Lei Municipal nº 1.850-2019, retrata que o parcelamento está de acordo com os requisitos exigidos pelo § 6°, do art. 150¹⁴ e § 6°, do art. 169¹⁵, da Constituição Federal cc art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal 16.

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal: (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras 'NR' maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea "c". (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)"

[&]quot;Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

^{§ 6}º 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, § 2.°, XII, g." (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

¹⁵ "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

^{§ 6}º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receiras e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributaria e creditícia."

^{16 &}quot;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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)



III- RESPOSTA À CONSULTA

Diante do exposto, conclui-se que o PL nº 20-2020 não apresenta, em tese, qualquer defeito ou irregularidade em matéria de *iniciativa*, *competência*, *adequação* procedimental ou técnica legislativa, nos termos do item II. 2.

No plano material, opina-se pela existência de *possibilidade jurídica* do objeto da proposição, e da sua *compatibilidade com o ordenamento jurídico*, segundo razões expostas no item II. 3.

Salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Colenda Casa Legislativa, esse é o parecer.

Porecatu, Pr., em 08 de maio de 2020.

Fábio Antonio Garcia Fabiani Procurador Jurídico

l - <u>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;</u>

Il - 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.

^{§ 2}º 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."