



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 242/2022.

Assunto: Projeto de Lei nº 75/2023 – Altera o artigo 7º da Lei nº 5.418, de 13 de abril de 2017, que ‘Institui programa de recuperação financeira do Município e dispõe sobre o parcelamento de débitos de natureza tributária e não tributária’ na forma que especifica.

Autoria: Veiga, Alécio Cau, Alexandre "Japa", André Amaral, César Rocha, Edinho Garcia, Fábio Damasceno, Franklin, Gabriel Bueno, Henrique Conti, Marcelo Yoshida, Mayr, Mônica Morandi, Simone Bellini, Thiago Samasso, Toloí, Tunico.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Altera o artigo 7º da Lei nº 5.418, de 13 de abril de 2017, que ‘institui programa de recuperação financeira do Município e dispõe sobre o parcelamento de débitos de natureza tributária e não tributária’ na forma que especifica”*.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo¹ não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

¹ Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal: *“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”* (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Pois bem, considerando os aspectos jurídicos, passamos à **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

O projeto tenciona alterar a redação do art. 7º da Lei nº 5.418, de 13 de abril de 2017, que “*Institui programa de recuperação financeira do Município e dispõe sobre o parcelamento de débitos de natureza tributária e não tributária na forma que especifica*”, nos seguintes termos:

Atual redação do art. 7º da Lei 5.418/2017	Redação proposta no PL 75/23
Art. 7º. <i>Os débitos que foram objeto de parcelamentos celebrados com fundamento na Lei nº 3.960/2005, ainda que descumpridos, poderão enquadrar-se às disposições da presente Lei.</i>	Art. 7º. <i>Os débitos que foram objeto de parcelamentos celebrados com fundamento na Lei nº 3.960/2005, 6.174/2021 e 6.322/2022, ou oriundo de Programa de Recuperação Fiscal – REFIS posterior, da Administração direta ou indireta do município de Valinhos, ainda que descumpridos, poderão enquadrar-se às disposições da presente Lei.</i>

No que tange à competência para legislar sobre direito tributário, a Constituição Federal estabelece:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:*

*I - **direito tributário**, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019);*

A propositura em apreço versa sobre direito tributário, que constitui tema afeto à competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, inciso II, da Constituição Federal).

Entretanto, os Municípios detêm atribuição para “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*” conforme art. 30, inciso II, da CF. Nesse



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

aspecto, Pedro Lenza² assevera: *“Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade”*.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

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;

[...]

Depreende-se, portanto, que ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no *caput* do art. 24, da CF, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de **interesse local**.

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município de Valinhos:

Artigo 5º - *Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:*

[...]

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

Artigo 8º - *Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - dispor sobre o sistema tributário municipal, bem como autorizar isenções, anistias e a remissão de dívidas;
[...]

A Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional-CTN) que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios na maioria dos dispositivos foi recepcionada pelo Texto Magno de 1988. Destarte, com o advento da Lei Maior, as disposições do CTN compatíveis com a nova ordem constitucional permanecem híidas.

Assim, vale destacar alguns dispositivos do CTN que versam sobre o sistema tributário e as competências tributárias:

Art. 2º O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na [Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965](#), em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais, e em leis municipais.”

“Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.

Verifica-se que a outorga constitucional de competência tributária ao Município é plena, ressalvadas as limitações previstas no texto constitucional.

No concernente à **iniciativa para deflagrar o processo legislativo** cumpre ressaltar que o entendimento jurisprudencial **em matéria tributária é de que a competência legislativa é concorrente** (art. 61, da CF e art. 24, da CE), vejamos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 4.738, de 11-08-2020, de iniciativa parlamentar, que "Prorroga automaticamente as parcelas de IPTU, ISS, Taxa de Licença, Multas de Trânsito e ITBI, pelo prazo de 180 dias, bem como cria o **Programa de Parcelamento de***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Emergência (PPE), e dá outras providências", em razão da pandemia causada pelo COVID/19. Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, com exceção às multas de trânsito. Ausência de vício de iniciativa. Orientação ofertada pelo STF no Tema 682 de Repercussão Geral no ARE 743.480-RG/MG (Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária). Diminuição de receita. Circunstância que não invalida a norma tributária, nem implica aumento de despesas. Matéria que não se confunde nem adentra no rol de leis orçamentárias, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder do Executivo, a teor do que dispõe o art. 174, caput e inciso III, da Constituição Estadual de São Paulo, e de conformidade com o artigo 165 da Constituição Federal. Precedentes do C. STF e deste Órgão Especial. Ação julgada parcialmente procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2204640-33.2020.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro: 29/08/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação de preceitos da Constituição Estadual, Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal – Descabimento – Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada somente nos limites das normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 915, de 11 de abril de 2018, do Município de Catanduva, que "Institui programa de recuperação fiscal da Superintendência de Água e Esgoto – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes – Vício de iniciativa – Inexistência – O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo – Não há reserva de iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo em matéria tributária – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 743.480/MG, Pleno, relatoria do Ministro Gilmar Mendes – Reafirmação da jurisprudência – Inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive as que concedem renúncia fiscal. PEDIDO IMPROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2104540-41.2018.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 15/08/2019). G.n..



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 882, de 26 de abril de 2017, do Município de Catanduva, que "institui o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS Catanduva, relativo aos débitos fiscais de pessoas físicas e jurídicas com o fisco municipal e dá outras providências" – Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes, vício de iniciativa, falta de indicação dos recursos e vedação de programas não previstos na lei orçamentária – Não reconhecimento - O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo - Não há reserva de iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo em matéria tributária – Recuperação fiscal (REFIS) que não implica em ofensa ao texto constitucional – "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" (RTJ 179/77, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno) – Descabida, também, a alegação de ofensa ao artigo 176, inciso I, da Constituição do Estado – Precedentes do Colendo Supremo Tribunal Federal. **Pedido improcedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2080335-79.2017.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/09/2017; Data de Registro: 15/09/2017). G.n..*

Esse é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal consubstanciado em tema de repercussão geral:

Tema 682

1- Reserva de iniciativa de leis que impliquem redução ou extinção de tributos ao Chefe do Poder Executivo Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.

***Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestou o Ministro Joaquim Barbosa. (STF. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 743.480 MINAS GERAIS)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, consoante entendimento jurisprudencial consolidado trata-se de matéria de interesse local, cuja iniciativa é comum.

Noutro aspecto, observa-se que a propositora tenciona incluir nas disposições da Lei nº 5.418, de 13 de abril de 2017, que “Institui programa de recuperação financeira do Município e dispõe sobre o parcelamento de débitos de natureza tributária e não tributária” os débitos objeto de parcelamento pela Lei 6.174/2021, que “Dispõe sobre o Programa de Recuperação Fiscal - REFIS - Valinhos/2021, no âmbito da Fazenda Municipal e do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos (Daev), na forma e condições que especifica”, e Lei nº 6.322/2022, que “Dispõe sobre o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos - DAEV, na forma e condições que especifica”, ou oriundos de Programa de Recuperação Fiscal – REFIS posterior.

A esse respeito, consta da justificativa do projeto:

*A medida contida no presente projeto de lei tem como objetivo aprimorar as disposições hoje vigentes e emergentes do artigo 7º da Lei nº 5.418, de 13 de abril de 2017, para **incluir os parcelamentos que foram ou serão celebrados por meio de Programas de Recuperação Fiscal – REFIS, para fins de possibilitar eventual reparcelamento no caso de interrupção do pagamento também para esses contribuintes.***

(...)

*Via de consequência, ao prever o restabelecimento do acordado, a **ampliação pretendida neste projeto permite também o retorno do recolhimento do crédito aos cofres públicos mediante o pagamento antecipado de parte da dívida ante as repactuações, da forma como disposta na Lei em comento, com as alterações trazidas pela Lei nº 6.318, de 5 de julho de 2022, inclusive por meio da modalidade conhecida como “pedágio”, que é a antecipação do percentual de 10% (dez por cento) ou 20% (vinte por cento) do valor total do débito, acrescido das custas e honorários advocatícios quando for o caso.***

Em suma, tal medida beneficia o contribuinte que deseja reparcelar seu débito e que numa primeira ou segunda vez não logrou êxito em



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

finda-lo, com a contrapartida da previsão de pagamento do “pedágio” para a sua retomada, objetivando evitar a interrupção imotivada e recompondo parte da dívida para os cofres públicos, assim como possível para os casos das demais dívidas de natureza tributárias e não tributárias.
(...)

Desse modo, s.m.j, não se observa renúncia de receita decorrente de eventual aprovação do projeto a ensejar a observância do art. 113, do ADCT.

Por outro prisma, temos que o projeto auxilia na concretização do princípio da eficiência na atividade de arrecadação tributária em âmbito local.

Todavia, considerando os objetivos da proposição de possibilitar o parcelamento dos débitos no caso de interrupção do pagamento, conforme consta da justificativa, **cumprir atentar, s.m.j., para possível equívoco de interpretação, porquanto ao estabelecer que os débitos que foram objeto de parcelamentos celebrados com fundamento na Lei nº 6.174/2021 e 6.322/2022, ou oriundo de Programa de Recuperação Fiscal – REFIS posterior poderão enquadrar-se às disposições da Lei nº 5.418/2017, vislumbramos possível conflito quanto à legislação a ser aplicada ressaltando-se que as referidas leis trazem condições do parcelamento distintas.**

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto, ressaltando-se observação acima. Sobre o mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 26 de julho de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP nº 308.298
Assinatura Eletrônica