



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 196/2022.

Assunto: Substitutivo ao Projeto de Lei nº 16/2022 – Altera o artigo 2º e o § 1º do artigo 6º, acrescentando o inciso I e as alíneas “a” e “b” ao § 1º do artigo 6º, 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 do Vereador Aldemar Veiga Junior.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *"Altera o artigo 2º e o § 1º do artigo 6º, acrescentando o inciso I e as alíneas “a” e “b” ao § 1º do artigo 6º, 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 opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.)

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

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”* constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza¹ 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;

[...]

¹ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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:*

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 hígidas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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..

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**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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..

Nesse sentido, cabe lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...). (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541).

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

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

O projeto almeja alterar o artigo 2º e o § 1º do artigo 6º, acrescentando o inciso I e as alíneas “a” e “b” ao § 1º do artigo 6º, 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:

Lei nº 5.418/2017	Substitutivo ao Projeto de Lei nº 16/2022
Art. 2º. Os débitos de natureza tributária e não tributária, vencidos e não pagos, inscritos na Dívida Ativa do Município, poderão ser objeto de parcelamento, na forma desta Lei.	Art. 2º. Os débitos de natureza tributária e não tributária, vencidos e não pagos, <u>inseridos ou não</u> na Dívida Ativa do Município, poderão ser objeto de parcelamento, na forma desta Lei.
Art. 6º...	Art. 6º...



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

<p>§ 1º. Rescindido o acordo de parcelamento, somente será admitida a sua repactuação por <u>uma única vez</u>, para pagamento do saldo restante, o qual será devidamente atualizado e acrescido de juros de mora e demais acréscimos previstos na legislação vigente.</p>	<p>§ 1º. Rescindido o acordo de parcelamento, será admitida a sua repactuação por até três vezes, sendo certo que na primeira vez será autorizado o restabelecimento do pagamento do saldo restante, devidamente atualizado e acrescido de juros de mora e demais acréscimos previstos na legislação vigente.</p>
<p>Art. 6º. ...</p> <p>§ 1º. Rescindido o acordo de parcelamento, somente será admitida a sua repactuação por uma única vez, para pagamento do saldo restante, o qual será devidamente atualizado e acrescido de juros de mora e demais acréscimos previstos na legislação vigente.</p> <p>§ 2º. A repactuação de acordo do parcelamento não impede formalizações de acordos referentes a outros débitos.</p> <p>§ 3º. O acordo rescindido e não repactuado implicará em cobrança judicial do débito e, no caso de débito em fase de execução fiscal, no prosseguimento da ação.</p>	<p>Art. 6º...</p> <p>§ 1º...</p> <p>I – Para os novos reparcelamentos o contribuinte poderá reparcelar seus débitos e, se quiser, incluir ou excluir novos débitos no seu parcelamento, desde que pague o pedágio (1ª parcela), de acordo com os seguintes requisitos:</p> <p>a - O pedágio será de 10% do valor total da dívida atualizada já parcelada e reparcelada, quando o débito se encontrar em seu segundo reparcelamento;</p> <p>b - O pedágio será de 20% do valor total da dívida atualizada já parcelada reparcelada, quando o débito se encontrar em seu terceiro reparcelamento.</p> <p>§ 2º...</p> <p>§ 3º...</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Neste aspecto, observa-se que a propositura intenta dilatar o número de repactuações possíveis após eventual rescisão do acordo de parcelamento, bem como regulamentar a possibilidade de inclusão ou exclusão de novos débitos no parcelamento, mediante o pagamento de um “pedágio”.

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.

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

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 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.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. Sobre o mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 22 de maio de 2022.

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