



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 34/2019

Processo: PL 18/2019.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 18/2019.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. PROJETO DE LEI QUE INSTITUI REGIME ESPECIAL DE TRIBUTAÇÃO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO FISCAL. NECESSIDADE DE IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO EM OBSERVÂNCIA AO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. JURIDICIDADE.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 18/2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, cujo teor visa à instituição de Regime Especial de Tributação no âmbito do Município de Novo Hamburgo.

Sobre o Exame de Juridicidade, explica Luciano Henrique da Silva Oliveira, ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *“Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta*



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

*abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.*¹

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 01 de abril de 2019 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Prefacialmente e como pressuposto objetivo do ato legislativo em questão, o art. 14, da Lei Complementar n.º 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – traz a necessidade de apresentação de impacto orçamentário e financeiro para casos em que ocorram renúncia de receita, senão veja-se:

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:

I – 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;

II – 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. (grifou-se)

Ora, havendo impacto financeiro anexo à proposição, pela Comissão temática de Finanças, caberá a análise. Situação que merece, pois, a atenção de todos membros envolvidos com o devido processo legislativo.

Dito isso, sobre a constitucionalidade da proposição, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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;

Salienta-se que aos Municípios compete, legislar sobre peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, *“O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”*²

Cumpre assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

*“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.”*³

Sendo assim, é flagrante que o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria versada sob o aspecto formal subjetivo (propriamente dita), isto é, da existência, ou não, de iniciativa privativa de órgão, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece a regra contida no

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

caput do art. 61, da Constituição República, como regra:

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.

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.⁴

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁵ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Logo, com relação à iniciativa reservada (constitucionalidade subjetiva ou propriamente dita) para deflagrar o processo legislativo, salienta-se ter sido plenamente observada sob o aspecto do sujeito iniciador, restando somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, da compatibilidade com o texto constitucional.

No mérito, portanto – compatibilidade material com a Magna Carta – veja-

4 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

5 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

se o disposto na CRFB:

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

[...]

§ 6º 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.º, XII, g.

Logo, conforme exposto, é firme o entendimento no ordenamento jurídico pátrio de que o Município dispõe de competência nomenclástica (material) para legislar sobre normas que protejam os direitos do consumidor, desde que praticadas sob a ótica do interesse local e suplementares às atuações da União e do Estado.

Não obstante, à Procuradoria não cabe furtar-se no dever de tecer breves comentários a respeito da proposição. Malgrado a nobre intenção, há em verdade ausência de técnica legislativa sanável, diga-se, explique-se. É que o art. 1º afirma que a lei em tela “autoriza a concessão de isenção”, quando, em verdade, a própria lei que isentará o contribuinte, de maneira direta, logicamente desde que tal preencha os pressupostos nela contida, sendo efetivada por despacho, diferentemente de outros dispositivos que incumbem a efetivação a um Decreto.

Isenção segundo o artigo 175⁶ do CTN é uma das formas de exclusão do crédito tributário e consiste na permissão legal do não pagamento do tributo, através de lei ordinária.

Geralmente, a lei que institui isenção não impõe qualquer requisito particular para a sua incidência. São as chamadas isenções gerais. Como exemplo temos a isenção concedida aos contribuintes do Imposto de Renda que têm renda anual inferior a R\$ 10.800,00. O mesmo ocorre com a isenção de CPMF para as cadernetas de poupança. Um depósito feito por qualquer contribuinte em qualquer caderneta de poupança, nada obstante seja uma movimentação financeira, não ensejará o pagamento da contribuição, visto que albergada por norma isentiva geral.

Existem leis, porém, que ao concederem isenção, condicionam o gozo

⁶ Art. 175. Excluem o crédito tributário:

I – a isenção;



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

desta ao preenchimento de determinados requisitos. Cabe à autoridade administrativa, nesses casos, verificar seu cumprimento e deferir a isenção, através de despacho. São as denominadas isenções individuais, que levam esse nome exatamente porque são deferidas individualmente pela autoridade fiscal, a requerimento do contribuinte, nos termos do já referido artigo 179 do Código Tributário Nacional.

O professor Ricardo Alexandre⁷ explica “a isenção exclui o crédito tributário relativo ao tributo...”. Todavia a isenção não deve ser compreendida como causa de não incidência tributária e também não isenta na cumprimento das obrigações acessórias. Pode ser concedida em caráter individual ou geral.

Ainda, é nítido ser matéria de despacho de autoridade administrativa a competência para a efetivação da isenção, cite-se *in verbis* o disposto no Código Tributário Nacional:

Art. 176. **A isenção**, ainda quando prevista em contrato, **é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão**, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.

Art. 178 – **A isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo**, observado o disposto no inciso III do art. 104.

Art. 179. **A isenção, quando não concedida em caráter geral, é efetivada**, em cada caso, **por despacho da autoridade administrativa**, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

[...]

§ 2º **O despacho** referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155.

A isenção individual, não obstante deva ser deferida pela autoridade administrativa em cada caso, não decorre do despacho desta, mas da lei, vale dizer, do atendimento das exigências contidas na lei.

Este é o preceito, aliás meramente didático, do artigo 176 do Código Tributário Nacional, segundo o qual a isenção “*é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de sua duração*”. Sendo assim, é inegável que a

⁷ ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário*. 12º ed. Editora Juspoivim, Salvador, 2018, p. 581.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

isenção não pode ser tolhida por meio de formalidades administrativas. Exigindo condições outras, além das previstas em lei.

O despacho a que se refere o artigo 179 do CTN, portanto, simplesmente verifica o atendimento das condições impostas por lei. Como ensina CARRAZZA, "O princípio da legalidade exige que tais condições sejam impostas pela lei da pessoa isentante. Não pelo decreto, pela portaria, pelo ato administrativo"⁸

Assim, como ao ato administrativo cabe tão somente declarar presentes os requisitos necessários ao surgimento da isenção, esta se opera desde que tais requisitos foram atendidos, e não desde a data do ato administrativo, meramente declaratório. Essa é a conclusão a que chega SOUTO MAIOR BORGES:

"Terá, diante do exposto, eficácia meramente declaratória, e não constitutiva, o ato administrativo que reconheça a existência de certos pressupostos de fato a cuja ocorrência a lei condiciona o gozo da isenção."⁹

Hugo de Brito Machado, do mesmo modo, esclarece que

"o direito à isenção decore do atendimento das condições ou requisitos legalmente exigidos para esse fim. O ato administrativo é simplesmente declaratório desse direito. (...) Sendo meramente declaratório o ato administrativo que defere a isenção, ou reconhece existentes as condições que a lei estabelece para o gozo desta, os seus efeitos retroagem à data dos fatos sobre os quais incidiu a norma isentiva."¹⁰

Como se vê, a interpretação do artigo 179 do CTN não pode desprezar o elemento sistêmico. Inclusive, questão semelhante já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal, que se manifestou de forma lapidar, em acórdão assim ementado:

ISENÇÃO TRIBUTÁRIA ESPECIAL. INTERPRETAÇÃO DO ART. 179 DO CTN. O ATO ADMINISTRATIVO QUE A RECONHECE E DECLARATORIO

8 Roque Antonio Carrazza, Curso de Direito Constitucional Tributário, 11ª. Ed., Malheiros, São Paulo, 1998, p. 497, nota n.º 34. apud: MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Natureza do despacho que concede isenção tributária individual. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 5, n. 39, 1 fev. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1306>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

9 José Souto Maior Borges. Isenções Tributárias, Sugestões Literárias, SP, 1969, p. 43. apud: MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Natureza do despacho que concede isenção tributária individual. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 5, n. 39, 1 fev. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1306>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

10 Hugo de Brito Machado. Curso de Direito Tributário, 13.ª Ed., Malheiros, São Paulo, 1998, pp. 156/7. apud: MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Natureza do despacho que concede isenção tributária individual. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 5, n. 39, 1 fev. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1306>>. Acesso em: 3 abr. 2019.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

E NÃO CONSTITUTIVO. O REQUERIMENTO E PRESSUPOSTO PARA DESFRUTE DA ISENÇÃO, MAS NÃO PARA O SEU NASCIMENTO. ISENÇÃO ESPECIAL RECONHECIDA DESDE A VIGENCIA DA LEI QUE A INSTITUIU NO INTERESSE GERAL, UMA VEZ VERIFICADOS OS SEUS REQUISITOS LEGAIS. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. SÚMULA 291. RE NÃO CONHECIDO.¹¹

Assim, para o deferimento da isenção é mister a constatação de que os requisitos exigidos em lei foram atendidos e, uma vez constatados, tem o contribuinte o direito de não se submeter à exigência fiscal.

De todo modo, ainda que o reconhecimento da autoridade fosse indispensável, o que se admite apenas para argumentar, a decisão administrativa apenas declararia o atendimento dos requisitos legais e o direito à isenção, sendo o termo inicial da isenção o momento em que os requisitos foram preenchidos, e não a data da decisão da autoridade fazendária.

Por fim, sobre a diferenciação entre despacho e decreto, de forma breve e sucinta, tem-se que, na melhor doutrina, este encontra-se classificado como espécie de ato administrativo de cunho normativo, sendo de natureza exclusiva do Chefe do Poder Executivo para exará-lo, enquanto que aquele pertence à classificação dos atos administrativos de cunho ordinatório ou interlocutório que visa a disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta de seus agentes.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Juridicidade¹² que envolve a presente proposição, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo, recomendando-se apenas que seja observada a forma de apresentação do impacto financeiro-orçamentário, a fim de evidenciar que a proposição foi planejada previamente ou que existem as medidas de compensação, em conformidade com os

11 RE 85571, Relator(a): Min. CORDEIRO GUERRA, Segunda Turma, julgado em 03/12/1976, DJ 18-03-1977 PP-01528 EMENT VOL-01051-04 PP-00721

12 "[...] Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade. [...]" - OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

preceitos básicos de responsabilidade fiscal contidos no art. 14, caput, da Lei Complementar 101/2000.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno¹³.

É o parecer.

Novo Hamburgo, 04 de abril de 2019.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Marcela Artl Silva
Procuradora-Geral
OAB/RS n.º 68.028

13 Art. 150.

[...]

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.