

PROCESSO Nº: 2738/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 030/2023.

AUTOR: Poder Executivo

PARECER JURÍDICO Nº 210/2023 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei Complementar nº 030/2023, que “**Altera dispositivos da Lei Complementar nº 144, de 06 de julho de 2023 e adota outras providências**” de autoria do Poder Executivo, que em suma Autoriza o Poder Executivo do Município de Araguaína a aderir ao Programa Nacional de Governança das Execuções Fiscais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno¹ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37, da Resolução nº 332/2016.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a **sua análise**.

2. INTRODUÇÃO

É importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de Janeiro de 2023) desta Casa, e, nesse sentido, devemos observar:

“**Art. 37. A Procuradoria Jurídica**, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis; (...)”

¹ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;



VI- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias e a quem for determinado pela Mesa;

VII- Prestar assessoramento e emitir pareceres jurídicos quando solicitado pela Presidência e pela Mesa, sobre questões regimentais suscitadas dentro e fora das sessões plenárias; ”
(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei Complementar apresentado pelo vereador. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante² “o parecer emite um juízo de valor qualificado, mais precisamente uma opinião jurídica abalizada a respeito de determinado tema de interesse da Administração, elaborado seja pela dúvida suscitada, seja também pela necessidade de sua emissão. (...) O parecer jurídico apresenta-se como ato administrativo de natureza enunciativa, com a função de expressar determinada opinião, e, com isso, atestar ou reconhecer uma situação fática ou jurídica sob consulta”.

Na lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro³ “o parecer jurídico é um ato emanado na constância da atividade administrativa, tem-se que este é um ato da administração”.

Trata-se, pois, de **ato administrativo**⁴, que é espécie do gênero ato jurídico, regido pelo direito público, do qual se vale o Estado, ou quem age em nome dele, para exprimir, unilateralmente, uma declaração de vontade fundada na lei e voltada ao desempenho de funções administrativas na gestão do interesse coletivo. A jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal assim define:

(...) 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. (...).

(MS 24631, Relator (a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008)

² CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Aparentamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27º Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

⁴ Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra direito administrativo brasileiro (9ª edição, 2013, página 204), ensina que “o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.



Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**⁵ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido⁶, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁷.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁸.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

No aspecto da legitimidade da propositura do presente projeto de lei complementar é de alçada privativa que cabe ao Chefe do Poder Executivo, posto que obedece ao definido no artigo 63, incisos I e II, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, notemos:

Art. 63. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
III – organização administrativa, matéria orçamentária e **tributária**, e de serviços públicos municipais;
(Grifou-se)

Integrado, ainda, ao artigo 74, caput, do Regimento Interno⁹ desta Casa. Portanto, demonstrada a legitimidade do Chefe do Poder Executivo quanto à possibilidade de propositura do presente projeto. A jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal assim define:

“Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. **Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente**, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário.”
(ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006)
(Grifou-se)

Não tendo o que se discutir acerca da legitimidade para

⁵ BPC nº 28 – Enunciado: Considerando que a manifestação consultiva deve atender ao princípio da motivação, é importante que seu texto propicie ao assessorado o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, bem como as controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais a respeito. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

⁶ TJDF. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015. Pág.: 144)

⁷ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁸ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021

⁹ Art. 74. A iniciativa dos Projetos de Leis, cabe a qualquer Vereador, aos eleitores inscritos no município através de iniciativa popular, (Art. 50 da Lei Orgânica Municipal) e ao Prefeito, sendo privativa deste a proposta orçamentária e as que criem cargos, funções ou empregos públicos e aumentem vencimentos dos funcionários do Executivo Municipal.



propositura do presente projeto de lei.

No que tange à competência legislativa do Município, a Constituição federal disciplina, *ipsis litteris*:

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;
(Grifou-se).

A Constituição Federal dispõe acerca dos tributos dos quais a cobrança é de competência municipal, sendo que o projeto de lei complementar em comento concede incentivos apenas em tributos de alçada do município. Acerca dos impostos municipais, assim prevê a Carta Magna:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. [...]

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Neste passo, acompanha a Constituição Estadual o mesmo entendimento, assim dispondo:

Art. 69. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, aplicam-se ao Estado e aos Municípios as vedações ao poder de tributar, previstas no art. 150 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O Estado e **os Municípios, visando ao desenvolvimento regional, municipal ou setorial, poderão instituir incentivos que compreenderão isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos estaduais ou municipais para pessoas físicas ou jurídicas.**

(Grifou-se)

A Lei Orgânica do Município prevê casos de isenção do crédito tributário:

Art. 160. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é



vedado ao município:

(...)

§3º 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 municipal específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição.

(Grifou-se)

O Programa Nacional de Governança das Execuções Fiscais do CNJ visa, em suma, como bem explanado pelo autor, **umentar a arrecadação e diminuir a inadimplência para incentivar o contribuinte a quitar seus débitos.**

O Programa é coordenado pela Corregedoria Nacional de Justiça, e apoiado pelas Corregedorias de Justiça locais. O Programa Nacional de Governança Diferenciada das Execuções Fiscais foi inspirado no programa "Conciliar é uma atitude", implantado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

Os processos de execução fiscal são um dos gargalos dentro do quadro geral de execuções. De acordo com o Relatório de Justiça em números no ano de 2016, **esse tipo de processo representa 39% do total de casos pendentes e 75% das execuções pendentes no Poder Judiciário. Os processos desta classe apresentam alta taxa de congestionamento, 91,9%.**

Posto isso, iniciados os procedimentos na Vara, **o juiz pode definir, junto ao Executivo, a realização de um mutirão de negociação fiscal e sua extensão, e traçar as estratégias para a redução do acervo processual e a recuperação do crédito público,** conforme preleciona o item 9 do Provimento n. 57, de 22 de julho de 2016, ANEXO I - PROGRAMA NACIONAL DE GOVERNANÇA DIFERENCIADA DAS EXECUÇÕES FISCAIS.

No caso em espécie, trata-se de matéria recentemente votada e aprovada neste Poder Legislativo, conforme **Lei Complementar nº: 144 de 06 de julho de 2023** que dispõe sobre o **programa nacional do CNJ, aderido pelo Poder Executivo, que se refere ao programa de incentivo e parcelamento destinados aos contribuintes que por ventura possuam algum débito junto a Fazenda Pública Municipal judicializados ou não.**

Logo, a presente alteração da proposição não constitui em nenhuma ilegalidade, traz em seu bojo **somente a autorização para alterar os arts. 5º e 13,** constando das seguintes formalidades: **a) O valor da entrada que antes era sobre o valor total da dívida, a partir de agora é sobre o valor do débito negociado; b) a forma de pagamento da entrada e da primeira parcela, que deve ser realizado à vista; c) o impedimento da**



comutatividade das reduções constantes do Código Tributário Municipal; d) o prazo em o que contribuinte pode ser agraciado com os benefícios, só poderá ser durante o período vigência do mutirão; e) alteração do texto, o qual ajusta ao Código Tributário do Município de Araguaína - TO.

Portanto, as alterações visam tão somente adequar o valor da entrada de acordo com a condição de cada contribuinte relativo ao débito negociado no mutirão do Programa Nacional de Governança das Execuções Fiscais do CNJ, sendo esta regulamentada por ato do Poder Executivo, e, concomitantemente, adequar os dispositivos da Lei complementar nº: 144 de 06 de julho de 2023 ao nosso Código Tributário Municipal.

Por conseguinte, o Código Tributário Nacional – CTN permite essa espécie de transação com o contribuinte, *in verbis*:

Art. 171. A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.

Nesta época de crise, diversos municípios têm adotado o programa, a fim de recuperar créditos tributários e assim aumentar a receita do município, para superar a dificuldade financeira enfrentada.

Como pode ser observada, tal prática tem tendência nacional, como meio de incentivo ao pagamento de débitos tributários e prévia negociação, redução de multas e juros, e até o parcelamento do pagamento. Se a dívida já estiver judicializada, há possibilidade da realização de audiências de conciliação.

Sobre o assunto Fernando Facury Scaff tributarista renomado, discorreu sobre o tema, e assim se manifestou com relação a programas de incentivo fiscal:

“Não há dúvida que esse conjunto de Refis se insere na *política econômica* do governo federal de **desonerações incentivadas, visando reduzir o estoque de seus créditos e obter mais receita para fazer frente ao superávit primário que se compromete a realizar, inserido como meta fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anual**”.
(Grifou-se)

Importante se faz observar a **Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF** (Lei Complementar nº 101/2000), senão vejamos:

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.

§ 2º 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.

(Grifou-se)

Conforme prevê a referida lei complementar, para que seja concedido incentivo que gere renúncia de receita, deve haver um estudo do impacto financeiro. Entretanto, **o referido impacto que trata LRF já foi acostado pelo Poder Executivo nos autos do processo administrativo nº: 1818, PLC 014-2023, atualmente sancionado como Lei Complementar nº: 144 de 06 de julho de 2023**, não havendo prejuízo quanto as exigências trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e não acostadas neste processo administrativo.

Nesse sentido, observa-se que a propositura em análise atende aos requisitos legais previstos na LRF, tendo em vista que foi anexada ao processo administrativo anterior (1818/2023) a respectiva **Estimativa de Compensação da Renúncia de Receita**, bem como a **Estimativa de Impacto Orçamentário Financeiro** (art. 14, da LRF).

Posto assim, importa informar que no tocante aos aspectos acima delineados o presente projeto de lei **não esbarra em qualquer vício de iniciativa ou de forma**, portanto, na esteira dessa análise embrionária, que cabe neste momento, não existe óbice a sua devida tramitação nesta Casa.

Desse modo, quanto ao parecer desta Procuradoria, não restam dúvidas quanto à existência de competência legislativa reconhecida pela ordem constitucional e legal vigentes para o proponente da norma,



cabendo ao parlamento desta Casa de Leis a análise de mérito, devendo passar pelas comissões devidas, especialmente a **Comissão de Justiça e Redação** (art. 47, RI) e **Comissão de Finanças e Orçamento** (art. 48, V, RI) para que emitam parecer, bem como pelo Plenário da Casa para votação, nos termos e regramentos do Regimento Interno.

Ressalta-se que para a sua aprovação deve ser observada a regra específica contida no artigo 57, § 2º, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020, por se tratar de lei complementar.

Por fim, se entende que o presente projeto de lei possui respaldo jurídico para o devido prosseguimento, razão pela qual opina pela possibilidade da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, por **não vislumbrar vício de ordem constitucional, legal e regimental que impeça sua regular tramitação.**

4. CONCLUSÃO¹⁰

Diante dos fundamentos acima delineados, esta Procuradoria entende que o presente projeto de lei complementar possui respaldo jurídico para o devido prosseguimento nesta Casa de Leis, razão pela qual OPINA pela **possibilidade jurídica da tramitação, discussão e votação da matéria proposta**, por não vislumbrar **nenhum vício de ordem legal ou constitucional** que impeça seu regular trâmite nesta Casa Legislativa.

Ante o exposto, conclui-se que o projeto se encontra revestido de juridicidade, razão pela qual, esta Procuradoria vislumbra como CONSTITUCIONAL o Projeto de Lei Complementar nº 030/2023, **manifestando parecer favorável** ao seu prosseguimento nesta Casa de Leis, cabendo ao plenário da casa a análise quanto ao mérito.

É o **parecer**¹¹.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 11 dias do mês de outubro de 2023.

¹⁰ O dispositivo é a conclusão estabelecida pelo parecerista. É fisicamente apresentado logo após a verbetização. Nele se encontra, de forma sintética, lógica e clara, a tese jurídica que respalda o entendimento manifestado no parecer.

¹¹ TJRJ. (...) Exegese do art. 50 do CPC, à luz do art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85, e do art. 94 do Código de Defesa do Consumidor. Inteligência, ainda, do art. 49, caput e § único, da Lei nº 8.906/94. Lide que, na medida em que tangencia a responsabilidade do advogado público pelas opiniões que emite no seu ofício, traz à baila o alcance das prerrogativas da profissão, máxime a liberdade preconizada no art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/94 e a inviolabilidade pelas suas manifestações de pensamento, prevista no art. 133 da Constituição Federal. Processo que, conquanto subjetivo, pode acarretar repercussões em direitos individuais homogêneos dos profissionais cuja representação e defesa são exercidas, com exclusividade, pela entidade requerente. Deferimento da assistência. (0045037-31.2012.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des (a). MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES - Julgamento: 12/02/2014 - DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL)



LEIDIANE DIAS GALDINO SARAIVA
Procuradora-Chefe da Câmara Municipal¹²
OAB/TO nº 6.503
Matrícula 1066577

¹² Portaria nº 087/ 2023, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2742, de 01 de março de 2023, pág. 17.

