

PROCESSO Nº : 2435/2024.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei Complementar nº 031/2024.
AUTOR : Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 120/2024 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 031/2024, encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo que altera a Lei Complementar nº 058, de 30 de dezembro de 2017 (Código Tributário Municipal), e dá outras providências (ID 38048).

A Procuradoria Geral do Município, por intermédio do Parecer Jurídico nº 646/2024, opinou pela viabilidade técnica do Projeto de Lei Complementar.

É o relato do essencial. 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; (...)

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)

¹ Portaria nº 1.399 de 05/10/2009 / AGU - Advocacia Geral da União (D.O.U. 06/10/2009). (...) Art. 3º O parecer deverá ser elaborado como resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento.



Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo. **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)

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**⁵ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer

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”.

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)



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. DA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Preliminarmente, a respeito da **competência legislativa** o art. 30, da Constituição estabelece a competência dos municípios, senão vejamos:

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; (Destacamos)

Acerca da competência para legislar sobre direito tributário conforme previsto no Projeto em análise, é necessário registrar que tal competência está estabelecida nos incisos I, II e III, acima transcritos, pois, trata-se de projeto que trata de interesse local, em partes suplementa a legislação federal sobre a matéria, principalmente o Código Tributário Nacional e por fim, trata de matéria tributária, sendo, portanto, de competência legislativa do Município.

Além dos dispositivos acima descritos, legislar sobre direito tributário, também tem íntima relação com a autonomia do ente municipal conforme estabelece o art. 18 da Constituição.

No mesmo sentido da Constituição os incisos II, III e XIV, do art. 22 da Lei Orgânica do Município de Araguaína, estabelece como sendo competência do município suplementar a legislação federal e estadual no que couber, legislar sobre assuntos de interesse local e instituir e arrecadar os tributos de sua competência.

Portanto, **nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica de Araguaína/TO, o Município tem competência para legislar sobre a matéria**

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



tributária, porém, sempre de acordo com as normas gerais e diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado.

Ainda sobre a competência para legislar sobre o tema, o inciso II, do art. 27, da Lei Orgânica do Município, aduz o seguinte:

Art. 27. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do município e especialmente sobre:

[...]

II – **sistema tributário**, isenção, anistia e remissão de dívidas, arrecadação e distribuição de rendas; [...]

Ademais, **segundo o inciso III, do art. 63, da Lei Orgânica estabelece que é de iniciativa privativa do Prefeito propor projeto de lei que disponha de matéria tributária**, considerando que o presente projeto foi proposto pelo Chefe do Executivo, **conclui-se pela sua constitucionalidade e legalidade segundo a Constituição e a Lei Orgânica do Município de Araguaína.**

A respeito do Projeto de Lei Complementar apresentado é necessário registrar que nos termos do Parágrafo único, do art. 59, da Constituição, Lei Complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, em atendimento a determinação constitucional foi editada a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos.

Inicialmente, é necessário destacar que **quanto a formalidade estabelecida na Lei Complementar nº 95/1998**, o Projeto de Lei Complementar em análise atende aos seguintes requisitos: i) possui ementa (art. 3º, I): “*Altera a Lei Complementar Municipal nº 058, de 30 de dezembro de 2017 (Código Tributário Municipal), e dá outras providências.*”; e ii) é dividido em artigos e parágrafos (art. 10, I e II): é dividido em quarenta artigos.

Quanto a entrada em vigor o **art. 39** do projeto, nos termos do inciso III, do art. 3º e o art. 8º, da Lei Complementar nº 95/98, estabeleceu a entrada em vigor da norma, nos seguintes termos: “*Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, excetuando-se as disposições dos artigos 32, 34, 35 e 38, que produzirão efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026.*”

Sobre a revogação de outros dispositivos, o projeto no seu **art. 40**, observou o art. 9º, da Lei Complementar nº 95/98, no sentido de enumerar, expressamente as disposições legais revogadas, senão vejamos:



Art. 40. Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei Complementar Municipal nº 058, de 30 de dezembro de 2017, bem como todas as disposições em contrário:

I - o inciso IV do artigo 95;

II - os incisos I a VII do artigo 113;

III - os incisos I a VII do artigo 114;

IV - o §3º do artigo 234;

V - os §§ 5º, 6º e 11 do artigo 249;

VI - os §§ 2º e 3º do artigo 250;

VII - o inciso IV do artigo 279;

VIII - a alínea "d" do inciso I do artigo 361;

IX - o inciso IV e respectivas alíneas "a", "b" e "c" do artigo 361;

X - os incisos I a VII do §1º do artigo 446;

XI - os incisos I a VII do §2º do artigo 446;

XII - o §7º do artigo 474;

XIII - as alíneas "c" e "d" do item 1.1, letras "c" e "d" do item 1.2, da Tabela 1, do Anexo III.

XIV - o artigo 465.

Quanto ao mérito do Projeto de Lei Complementar que altera o Código Tributário Municipal, verifica-se que seu **artigo 1º** altera a alínea b, do inciso III e o § 1º, ambos do art. 9º, do Código Tributário Municipal, quanto ao primeiro dispositivo alterado, o projeto busca adequar a legislação local ao que estabelece a Constituição que por intermédio da Emenda Constitucional nº 132/2023, alterou a alínea b, do inciso VI, do art. 150 da Constituição.

No tocante a alteração do § 1º, do art. 9º, o projeto sob análise busca adequar a legislação local ao § 2º, do art. 150 da Constituição, norma essa também alterada pela Emenda Constitucional nº 132/2023. Ocorre que não consta no citado dispositivo a imunidade de sociedade de economia mista prestadora de serviço público, enquanto no projeto há previsão de que seja concedida imunidade a tais sociedades. Aqui vale destacar que a Suprema Corte tem duas teses de Repercussão Geral sobre a matéria, senão vejamos:

Tema 508 - Imunidade tributária recíproca para sociedade de economia mista com participação acionária negociada em bolsa de valores.

Tese: Sociedade de economia mista, cuja participação acionária é negociada em Bolsas de Valores, e que, inequivocamente, está voltada à remuneração do capital de seus controladores ou acionistas, não está abrangida pela regra de imunidade tributária prevista no art. 150, VI, 'a', da Constituição, unicamente em razão das atividades desempenhadas.

Tema 1140 - Abrangência da imunidade tributária recíproca, prevista no artigo 150, VI, a, da Constituição Federal, quando



presente a prestação de serviço público essencial por sociedade de economia mista, ainda que mediante cobrança de tarifa dos usuários.

Tese: As empresas públicas e as sociedades de economia mista delegatárias de serviços públicos essenciais, que não distribuam lucros a acionistas privados nem ofereçam risco ao equilíbrio concorrencial, são beneficiárias da imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, VI, a, da Constituição Federal, independentemente de cobrança de tarifa como contraprestação do serviço.

Nesse contexto, é necessário adequar a norma constante do projeto ao que prevê a Suprema Corte no sentido de que **as sociedades de economia mista que farão jus a imunidade tributária recíproca não poderão ter suas ações negociadas na bolsa de valores e estar voltada à remuneração do capital de seus controladores ou acionistas**, e, também, **deverão ser delegatárias de serviços públicos essenciais** para fazer jus a imunidade.

Dessa forma, **sugere-se que seja corrigido a norma prevista no projeto em análise para que seja adequada aos Temas 508 e 1140, da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal.**

A respeito do **art. 2º e 3º**, que altera o parágrafo único, do art. 18 e o art. 32, ambos do Código Tributário Municipal, com o objetivo de cumprir o princípio da eficiência e dar celeridade no âmbito da administração tributária municipal, sendo, portanto, constitucional e legal tal proposta.

Por seu turno, os **artigos 4º, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 32, 33 e 36** do projeto tratam de regras estabelecidas para a administração tributária, normas que decorrem da autonomia política do ente federativo, estabelecida no art. 18 da Constituição. Também com fundamento na autonomia política, o **art. 15**, do Projeto estabelece a base principiológica que deverá ser observada pela administração pública, os **artigos 16 e 37**, estabelecem que o contribuinte devedor contumaz poderá ser submetido a regime especial de fiscalização, o **art. 17**, do projeto regulamenta a negativa de recebimento de notificação/intimação, o **art. 18**, do projeto prevê o valor da parcela mínima e o **art. 19**, estabelece a rescisão do parcelamento no caso de inadimplemento.

O **art. 5º**, estabelece que poderá ser concedida moratória, espécie de suspensão do crédito tributário nos casos nos termos estabelecidos em lei, respeitando o princípio da legalidade.



Já o **art. 6º**, do projeto estabelece mais uma forma de cobrança das dívidas tributárias, qual seja, por intermédio do protesto judicial ou extrajudicial, norma esse que se adequa ao Tema nº 1184, da Repercussão Geral do STF, que fixou a seguinte tese:

Tema 1184 - Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial.

Tese: 1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis.

No **art. 7º**, do projeto define a natureza da isenção e veda sua retroatividade a fatos geradores anteriores à data do requerimento, garantindo a segurança jurídica das relações.

Os **artigos 8º, 29 e 30** do projeto, definem infrações no âmbito tributário, tema esse que decorre da autonomia municipal de organizar e arrecadar tributos. Na mesma linha, o **art. 9º**, prevê o prazo para comunicação dos crimes que chegarem ao conhecimento da autoridade competente e o prazo para comunicar o Ministério Público.

Já os **artigos 10, 11 e 14**, preveem regra de atualização, indica o índice a ser aplicado e estabelece a multa a incidir em caso de não pagamento.

Os **artigos 12 e 31** do projeto, alteram os artigos 113 e 446 do Código Tributário Municipal para estabelecer multa moratória em caso de não pagamento do tributo limitada a vinte por cento. Tal regra está em consonância com o Tema 214, da Repercussão Geral do STF, que fixou a tese que: "*Não é confiscatória a multa moratória no patamar de 20%.*"

Por outro lado, o **art. 13 e 31** do projeto, altera o art. 114 e 446, do Código Tributário Municipal para prevê o seguinte:



Art. 114. Os créditos da Fazenda Pública Municipal de qualquer natureza, não pagos no seu vencimento, em decorrência de qualquer ação fiscal ou lançamento de ofício, sofrerão a incidência de multa no percentual de 0,66% (sessenta e seis centésimos por cento) por dia de atraso, aplicada sobre o valor monetariamente atualizado, limitada a 40% (quarenta por cento).

Art. 446.....

§1º As taxas não pagas no seu vencimento, sofrerão a incidência de multa moratória de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) por dia de atraso, aplicada sobre o valor monetariamente atualizado, limitada a 20% (vinte por cento).

§2º As taxas não pagas no seu vencimento, em decorrência de qualquer ação fiscal ou lançamento de ofício, sofrerão a incidência de multa no percentual de 0,66% (sessenta e seis centésimos por cento) por dia de atraso, aplicada sobre o valor monetariamente atualizado, limitada a 40% (quarenta por cento).

No caso de multa de natureza punitiva o Supremo Tribunal Federal, no Tema 863, da Repercussão Geral limitou a multa a 100% (cem por cento) do débito, podendo chegar, em caso de reincidência a 150 (cento e cinquenta por cento), do valor do débito, sendo assim, o **artigo 13** do projeto está em consonância com o entendimento da Suprema Corte.

Os **artigos 26 e 35** do projeto definem metodologia de cálculo do tributo, atendendo o princípio da legalidade (art. 150, I, da Constituição) e o **art. 38** estabelece a aplicação gradativa dos tributos.

Sobre a concessão de desconto o art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000, prevê o seguinte:

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.

Assim, **é necessário para que seja atendidos os termos da Lei de**



Responsabilidade Fiscal a apresentação dos estudos exigidos pelos incisos I e II do art. 14, tendo em vista que consta no **artigo 34** do Projeto desconto para pagamento à vista, ou seja, um benefício de natureza tributária, motivo pelo qual entendemos pela regularidade do projeto desde que seja apresentados os competentes estudos.

Dessa forma, conclui-se pela constitucionalidade e legalidade do projeto, com a **RESSALVA** de que haja adequação do **art. 1º**, especificamente a alteração do §1º, do art. 9º, aos Temas 508 e 1140, da Repercussão Geral do STF e que seja apresentados os estudos exigidos pelos incisos I e II do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista o desconto previsto no **art. 34**, do projeto.

No que tange ao **processo legislativo**, a presente propositura foi devidamente instrumentalizada por Projeto de Lei Complementar, haja vista que o artigo 57, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Araguaína, reserva à lei complementar a matéria aqui tratada:

“**Art. 57.** Devem obrigatoriamente ser **objeto de lei complementar** os projetos que versem sobre: [...] I – **Código Tributário do Município**; (Grifou-se)

Conforme demonstrado acima, a Lei Orgânica Municipal exige que o projeto de lei que verse sobre o Código Tributário do Município deve, obrigatoriamente, ser objeto de **lei complementar**, estando o projeto ora em análise conforme os ditames legais, quanto à iniciativa e forma.

Ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 57, § 2º, da LOM (nova redação).

4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta pela **CONSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE** do Projeto de Lei Complementar nº 031/2024, nos termos do art. 18, dos incisos I, II, III, do art. 30 e do art. 150 todos da Constituição, dos incisos II, III, XIV, do art. 22, do inciso II, do art. 27, do inciso I, do art. 57 e do inciso III, do art. 63, todos da Lei Orgânica do Município de Araguaína, do Princípio da Legalidade e da Lei Complementar nº 95/98, com as seguintes **RESSALVAS**:

- a) que seja feita a adequação do **art. 1º**, especificamente a alteração do §1º, do art. 9º, aos Temas 508 e 1140, da



Repercussão Geral do STF, no sentido de que somente fará jus a imunidade tributária recíproca as sociedades de economia mista que não tenha suas ações negociadas na bolsa de valores e não estejam voltada à remuneração do capital de seus controladores ou acionistas, e, também, deverão ser delegatárias de serviços públicos essenciais para fazer jus a imunidade; e

- b) que seja apresentado o competente estudo exigido pelos incisos I e II, do art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Por fim, sugere o devido prosseguimento nesta Casa de Leis, cabendo ao plenário a análise de decisão soberana.

Este é o **parecer**, o qual submeto à apreciação e consideração da autoridade competente.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 03 dias do mês de dezembro de 2024.

DIOGO ESTEVES PEREIRA

Procurador-Chefe da Câmara Municipal⁹
OAB/TO nº 12.216-A
Matrícula 1066731

⁹ Portaria nº 009/ 2024, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2944, de 08 de janeiro de 2024, pág. 29.

