

PROCESSO Nº 2446/2024.
REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 033/2024.
AUTOR: Poder Executivo Municipal.

PARECER JURÍDICO Nº 133/2024 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei Complementar nº 033/2024 que **“Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para projetos habitacionais vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela Lei Federal nº 14.620, de 13 de julho de 2023, e estabelece outras disposições”**, de autoria do Poder Executivo.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da Mensagem de Encaminhamento nº 037/2024, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno¹ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado, sem pedido de urgência, a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37 da Resolução nº 332/2016.

É imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a análise técnico-jurídica, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

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

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.



2. INTRODUÇÃO

Em primeiro momento, necessário admitir que no procedimento prévio² de controle de constitucionalidade, estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto³ sob três perspectivas elementares:

- I) A matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela Constituição Federal de 1988 aos Municípios;
- II) O respeito a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional;
- III) A possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais;

É importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (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)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei Complementar apresentado pelo Executivo municipal. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho

² Segundo Raquel de Bastos Rezende Ribeiro Freire, “[...] O controle de constitucionalidade pode ser prévio ou preventivo, repressivo ou posterior. Será prévio ou preventivo quando incidir na fase de elaboração, na fase de projeto da lei ou do ato normativo. (...) Sendo prévio ou preventivo, o controle de in(constitucionalidade) incidirá na fase legislativa da lei ou ato normativo, podendo ser político ou judicial. Será político quando realizado pelo poder legislativo no âmbito da CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) ou pelo executivo, através do Veto. (...)”. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/aspectos-gerais-sobre-controle-de-constitucionalidade/>.

³ STF. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04)”. (...). (MS 32033, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 20/06/2013)



opinativo, de modo que não é vinculativo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁴.

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 Federal⁵.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei complementar, haja vista que elaborado no regular exercício da competência legislativa do Poder Executivo, conforme se demonstrará.

O Projeto de Lei Complementar em análise foi proposto pelo Poder Executivo e **visa contribuir para a promoção do direito à moradia das famílias araguainenses** com renda bruta mensal, estabelecida por ato do Poder Executivo Federal, para áreas urbanas, bem como colaborar para a geração de emprego e renda, como é possível afirmar a partir da visualização dos artigos do projeto.

Conforme o que o artigo 1º do Projeto de Lei em destaque prevê autorização ao Poder Executivo para **conceder incentivos fiscais para empreendimentos habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, instituído pela Lei Federal nº 14.620/2023, direcionado à construção de unidades para famílias com renda prevista na lei.**

Em complementação ao texto legal presente no artigo 1º do projeto de lei acima exposto, o **artigo 2º** acaba por se referir às questões atreladas, ou seja, indica que os projetos habitacionais enquadrados no âmbito do Programa "Minha Casa, Minha Vida" – PMCMV, financiados com recursos da União ou de programas correlatos, **gozarão de benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Taxas municipais relativas ao parcelamento do solo, alvará de construção e habite -se.**

⁴ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁵ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



Acerca do tema, o artigo 23 da Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que:

“**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
IX - **promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais** e de saneamento básico;
(Grifou-se)

Sobre a possibilidade de o município conceder incentivos fiscais para a promoção programas de construção de moradias, a Lei Orgânica do Município de Araguaína assim prevê:

“**Art. 25.** É **vedado ao Município**:
(...)
IV – doar bens imóveis de seu patrimônio ou constituir sobre eles ônus reais, bem como **conceder isenções, incentivos, benefícios fiscais ou remissões de dívidas, sem expressa autorização da Câmara Municipal**, sob pena de nulidade do ato;
(...)

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**;

(...)
Art. 185. Com o objetivo de impedir a ocupação desordenada do solo e a formação de favelas, **o município promoverá**:

(...)
II – **o incentivo à construção de unidades e conjuntos habitacionais**”
(Grifou-se)

Trata-se, portanto, de matéria tipicamente da competência do Município que decorre da autonomia administrativa concedida aos Municípios prevista no art. 30, e incisos elencados a seguir, da CRFB/88, afeta aos interesses locais da administração pública. 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 - **instaurar 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)



Em assim sendo, o projeto em questão dispõe sobre assunto de interesse local, o que permite ao Município legislar sobre a matéria, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO. Portanto, sob o ponto de vista da competência, não há óbices à tramitação do projeto de lei ora em análise.

Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I e II).

O projeto em apreço **não excede** aos limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (Art. 22, I a XXIV, CF) nada há nesse sentido, prevalecendo a autonomia municipal.

Pois bem, feitas tais considerações iniciais, **no aspecto da legitimidade** a propositura do presente projeto é de **alçada que cabe ao Chefe do Poder Executivo**, posto que obedece ao definido no artigo 56, da Lei Orgânica do município de Araguaína, atualizada de acordo com a emenda à lei orgânica nº 26, de 21 de outubro de 2020⁶, notemos:

“Art. 56. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao **Prefeito Municipal** e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição da República e nesta Lei Orgânica.

(...)

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))

Oportuno⁷ observar que apesar da Lei Orgânica prevê essa competência como privativa ao Chefe do Poder Executivo, o C. Supremo Tribunal Federal já referendou que se trata de **competência concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo**:

(...) **não mais assiste, ao chefe do Poder Executivo, a prerrogativa constitucional de fazer instaurar, com exclusividade, em matéria tributária, o concernente processo legislativo.** (...) sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder

⁶ Dispõe sobre a revisão geral da lei orgânica do município de Araguaína – TO, promulgada em 05/04/1990, dando-lhe nova redação em todo o seu texto, e dá outras providências.

⁷ BPC nº 19 – Enunciado: Se a consulta possibilitar mais de uma solução jurídica igualmente plausível e sustentável, convém que a manifestação consultiva leve ao conhecimento do consulente também o entendimento jurídico alternativo e sua respectiva fundamentação.



Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I) (...).

[RE 328.896, rel. min. Celso de Mello, j. 9-10-2009, dec. monocrática, DJE de 5-11-2009]
(Grifou-se)

Portanto, demonstrada a legitimidade do Chefe do Poder Executivo quanto à possibilidade de propositura do presente projeto, não há o que se discutir acerca da legitimidade para propositura do presente projeto de lei.

Quanto ao mérito do Projeto de Lei Complementar nº 033/2024

que dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para projetos habitacionais vinculados ao “Programa Minha Casa Minha Vida”, instituído pela Lei Federal nº 14.620, de 13 de julho de 2023, e, ainda, estabelece procedimentos para requerimento, verifica-se que o projeto concede isenções de ITBI, IPTU, ISSQN e de taxas decorrentes de serviços públicos e do exercício do poder de polícia.

No tocante as isenções, é necessário destacar que como norma geral que é o art. 176, do Código Tributário Nacional – CTN, prevê que a isenção sempre decorre de lei que a especifique, no caso em análise, trata-se de isenções proposta por intermédio de projeto de lei complementar, tendo, portanto, atendido o citado dispositivo legal.

Ainda a respeito do CTN, o art. 179, estabelece que a isenção de caráter individual, ou seja, aquela que não é concedida em caráter geral, é efetivada por despacho da autoridade, em requerimento do interessado, o que foi devidamente previsto no projeto sob análise, com validade por período certo, (art. 179, §1º, do CTN).

Acerca da isenção do imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN, prevista no **art. 5º** do projeto, está em consonância com o que prevê o § 1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 116/2003, que estabelece as regras gerais do ISSQN, que veda a concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, crédito presumidos, com exceção dos subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa da Lei Complementar.

Sendo assim, o projeto no tocante a concessão das isenções do ISSQN, está em consonância com o § 1º, do art. 8º, da Lei Complementar nº 116/2003, sendo, portanto, legal.



Todavia, no que se refere à RESPONSABILIDADE FISCAL, verificamos que o **projeto não veio acompanhado de estimativa de impacto financeiro-orçamentário**, conforme disposto no artigo 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal, vejamos:

“Art. 113. A **proposição legislativa que crie** ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**”
(Grifou-se)

Desta feita, é necessário observar que o artigo 113 do ADCT é de cumprimento obrigatório pelos entes públicos como já manifestado pelo C. Supremo Tribunal Federal⁸.

Além disso, acerca da concessão de isenção de natureza tributária, a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece no artigo 14, incisos I e II, o seguinte teor:

“**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”

(Grifou-se)

Assim, é necessário, para que sejam atendidos os termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, **a apresentação dos estudos exigidos pelo art. 14**, tendo em vista que o projeto visa conceder benefício de natureza tributária, qual seja, isenção, motivo pelo qual entendemos pela regularidade do projeto desde que seja apresentados os competentes estudos.

Logo, apresenta-se **RESSALVA** quanto à necessidade de juntada da **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** (art. 113, ADCT; art. 14, LRF), podendo ensejar a presente propositura em vício de inconstitucionalidade formal, pela ausência de peças obrigatórias nos autos do processo legislativo.

⁸ STF. ADI 6074, Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ROSA WEBER; Julgamento: 21/12/2020.



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). É válido lembrar que, no presente caso, o Presidente da Mesa Diretora somente manifestará o seu voto quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal. Salutar observar que o artigo 45, § 3º⁹, da LOM, indica que para fins de contagem (para efeito de quórum) se inclui a presença do presidente da Casa.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial as Comissões de **Justiça e Redação** (art. 47, R.I.) e de **Finanças e Orçamento** (Art. 48, R.I.), para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

O projeto em estudo não apresenta vício de iniciativa, capaz de impedir o seu regular trâmite nesta Casa Legislativa, razão pela qual, esta Procuradoria OPINA pela **possibilidade jurídica** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta.

Cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei e manifestar-se sobre o Mérito. Quanto ao **mérito**, entende-se que o Executivo usa da discricionariedade que lhe é dada por lei, na matéria do projeto em escopo.

⁹ Art. 45. O Presidente da Câmara Municipal ou seu substituto só terá direito a voto: (...) §3º Conta-se a presença do Presidente da Câmara, em qualquer caso, para efeito de quórum.



4. DA CONCLUSÃO

Por fim, esta Procuradoria Jurídica, não sendo competente para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, não detectou impedimentos incidentes sobre a propositura deste Projeto. Mas faz **RESSALVA**, quanto à ausência de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, documento exigido pelo art. 113 do ADCT, e pelo art.14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Pelo exposto, superada tal ressalva, OPINA-SE pela **possibilidade jurídica e legal** da tramitação, discussão e votação da matéria contida no Projeto de Lei Complementar nº 033/2024.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 06 dias do mês de dezembro de 2024.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO
Advogada da Câmara Municipal¹⁰
Matrícula nº 1065812
OAB/TO 5268

¹⁰ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

