

CONSULTA/0100/2025/DDR/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Administração Municipal – Projeto de Lei Nº 17/2025 do Executivo, que “Dispõe sobre a concessão de benefícios e incentivos fiscais às empresas que efetuarem investimentos no município de Mogi Mirim correspondentes à implementação de parques industriais e/ou tecnológicos e afins (na forma de parcelamento do solo urbano); de condomínios empresariais; de shopping centers, assim como na construção de plantas de natureza industrial, comercial ou de prestação de serviços, com vistas à locação, e dá outras providências”- Análise sob o aspecto da competência – Inexistência de vício – Autonomia municipal para tratar de assuntos de interesse local – Análise sob o prisma da iniciativa – Ausência de vício – Iniciativa concorrente em matéria tributária – Cautelas – Considerações doutrinárias e jurisprudenciais.

CONSULTA:

“Encaminho à SGP Consultoria o Projeto de Lei Nº 17/2025 do Executivo, que DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS ÀS EMPRESAS QUE EFETUAREM INVESTIMENTOS NO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM CORRESPONDENTES À IMPLEMENTAÇÃO DE PARQUES INDUSTRIAIS E/OU TECNOLÓGICOS E AFINS (NA FORMA DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO); DE CONDOMÍNIOS EMPRESARIAIS; DE SHOPPING CENTERS, ASSIM COMO NA CONSTRUÇÃO DE PLANTAS DE NATUREZA INDUSTRIAL, COMERCIAL OU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, COM VISTAS À LOCAÇÃO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Solicito uma análise técnica e jurídica abrangente, considerando:

O impacto da proposta no município, considerando as atividades comerciais e industriais.

Impacto na previsão orçamentária.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.”

ANÁLISE JURÍDICA:

Registre-se, inicialmente, que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Diante disto, sob a ótica da competência para edição do projeto de lei em tela, não se identifica vício de inconstitucionalidade. Isto porque, ao versar sobre “Instituição de Incentivos Fiscais às empresas que efetuarem investimentos no Município”, adentra na seara da autonomia municipal (CF, art. 18), especialmente a autonomia financeira, mediante isenção tributária. Vale dizer, o Município é competente para legislar sobre assuntos de interesse local, consoante o art. 30, inc. I, da Constituição Federal, bem como o art. 12, incs. I, VI e V, da Lei Orgânica da Municipalidade Consulente, in verbis:

“Art. 12 Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I– legislar sobre assuntos de interesse local, na área urbana e rural

(...)

VI - elaborar o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei do orçamento anual;

VII - instituir e arrecadar tributos, bem como aplicar as suas rendas;”.

Ademais, ensina Hely Lopes Meirelles:

“A atual Constituição da República, além de inscrever a autonomia como prerrogativa intangível do Município, capaz de autorizar até a intervenção federal, para mantê-la ou restaurá-la, quando postergada pelo Estado-membro (art. 34, VII, 'c'), enumera, dentre outros, os seguintes princípios asseguradores dessa mesma autonomia: (1) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria);

(2) poder de autogoverno pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores; (3) poder normativo próprio, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva complementar; (4) poder de autoadministração: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre tributos e aplicar suas rendas” (Direito municipal brasileiro. 17ª ed. 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 94) (destacou-se).

Analisando o projeto de lei trazido à colação em consulta, não se identifica também vício de inconstitucionalidade sob o prisma da iniciativa. Embora o projeto de lei seja de iniciativa do Prefeito Municipal, entende-se que a iniciativa é **concorrente**, vale dizer, o Poder Legislativo local está autorizado também a desencadear o processo legislativo.

Primeiramente, porque a questão não está inserida na competência privativa prevista, pelo princípio da simetria, no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, em especial, na al. b, dispositivo este que abarca somente os territórios federais, assim como o fato de caracterizar renúncia de receita não atinge diretamente o orçamento, para atrair a competência exclusiva do prefeito para a iniciativa da lei.

Vale destacar, neste sentido, o entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal em matéria tributária, corroborando o ora exposto:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DE LEI. COMPETÊNCIA CONCORRENTE AINDA QUE DECORRA ALGUM BENEFÍCIO FISCAL. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Esta Corte possui entendimento pacificado no sentido de que é de iniciativa concorrente o projeto de lei que trata de matéria tributária, ainda que exista proposta com o intuito de concessão de benefício fiscal. Precedentes: ADI nº 727, Plenário, Rel. o Min. Celso de Mello, ADI nº 2.464, Plenário, Rel. a Min. Ellen Gracie; RE nº 667.894, Rel. o Min. Gilmar Mendes, RE nº 583.116, Rel. o Min. Dias Toffoli” (Recurso Extraordinário nº 626.570, Rel. Luiz Fux, j. de 30/4/12) (destaque do original e nosso).

“ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - 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” (ADIn. nº 724, Plenário, Ministro Relator Celso de Mello, DJe de 27/4/01).

Aliás, no Tema nº 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE nº 878.911/RG), o Supremo Tribunal Federal consignou que “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata

da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)".

Pedro Lenza, ao tratar da iniciativa em matéria tributária, assevera:

"Podemos falar em iniciativa reservada em matéria tributária? Não. O art. 61, § 1º, inc. II, b, da CF/88 determina serem de iniciativa reservada do Presidente da República as leis que disponham sobre 'organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios'. Assim, o STF já entendeu que a exclusividade em iniciar o processo legislativo sobre matéria tributária é exclusivamente em relação às leis dos Territórios Federais.

Portanto, no âmbito da União, Estados-membros, DF e Município, a iniciativa de leis sobre matéria tributária é concorrente entre os Chefes do Executivo e os membros do Poder Legislativo, podendo-se, ainda, avançar e sustentar a iniciativa popular sobre matéria tributária, desde que observadas as formalidades do art. 61, § 2º" (Direito constitucional esquematizado. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 496) (destaque nosso).

No mais, convém alertar que é requisito de validade formal de proposições legislativas que impliquem renúncia de receita – como é o caso de lei que concede isenção ou benefícios fiscais – que o processo legislativo seja instrumentalizado com a imprescindível estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A propósito, segundo o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá:

(i) estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;

(ii) atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e

(iii) preencher pelo menos uma das seguintes condições:

a) 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;

b) 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.

Cite-se, a propósito, a lição de Carlos Valder do Nascimento, que corrobora tal entendimento:

“Qualquer benefício que implique diminuição de receita demanda a necessidade de estimativa do impacto financeiro que possa causar, bem como que a renúncia foi levada em conta na elaboração da lei orçamentária, no momento das previsões de receita ou indicação de medidas compensatórias, decorrentes de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição” (cf. *in Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Vader do Nascimento (org.), 5ª ed., Saraiva, São Paulo, 2011, p. 136).

Diante de todo exposto, não vislumbramos vícios de constitucionalidade material ou formal na proposição ora em análise, que impeçam sua regular tramitação perante as comissões legislativas temáticas e o Plenário Cameral. Entende-se, todavia, que o processo legislativo deverá ser instrumentalizado com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro., nos termos do art. 114 da LRF.

Essas são, por fim, as considerações acerca do assunto, sem embargo de eventuais posicionamentos em sentido contrário, que respeitamos.

São Paulo, 12 de março de 2025.

Elaboração:


Daniela Diederichs Robic

OAB/SP 243.195

Consultor Jurídico

Aprovação


Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico