



PREFEITURA MUNICIPAL DE PLANURA
ESTADO DE MINAS GERAIS



Planura/MG, 16 de dezembro de 2019.

Ofício nº 211/2019

Assunto: Encaminha Veto Total à Proposição de Lei nº 19/2019.

Senhor Presidente,

Venho pelo presente, a V. Exa. e aos demais Edis desta augusta Casa de Leis, vetar na integralidade o Projeto de Lei n.º 19 , de 2 de dezembro de 2019, o qual “ESTABELECE A ISENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”, considerando os fundamentos legais que seguem.

Sem mais, para o momento, reafirmo meus votos de estima e consideração pelos nobres edis.

Atenciosamente.

PAULO ROBERTO BARBOSA
Prefeito Municipal de Planura/MG

Paulo Roberto Barbosa
Prefeito Municipal
RG 4101548 SSP/MG

CÂMARA MUNICIPAL DE PLANURA

PROCOLO N.º 104 / 2019

Planura, 16 / dezembro / 2019



Ao Exmo. Senhor Rodrigo Ramos Cabrobó
DD. Presidente da Câmara Municipal de Planura/MG.

**VETO TOTAL À PROPOSIÇÃO PROJETO DE LEI
N.º 19, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2019 QUE
“ESTABELECE A ISENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO
PARA CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO
PÚBLICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**

Senhor Presidente da Câmara Municipal de Planura/MG,

Cumpre-nos comunicar-lhe que, no uso das atribuições que compete ao Poder Executivo e na forma do disposto no artigo 61 da Lei Orgânica deste Município de Planura/MG, o Prefeito Municipal vem VETAR INTEGRALMENTE a Proposição de Lei nº 19 de 2 de Dezembro de 2019, originário do Poder Legislativo Municipal, pelos fatos e fundamentos que se passa a expor a seguir:

1 - DOS FATOS E FUNDAMENTOS DO VETO

Esta Casa Legislativa apresentou Proposição de Lei 19 de 2 de Dezembro de 2019, oriundo do Poder Executivo, que “ESTABELECE A ISENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

O projeto de lei em tela tornar isento da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública o contribuinte que tiver instalado em sua residência máquinas ou aparelhos indispensáveis à manutenção da vida que consomem energia elétrica.

Inicialmente, cumpre destacar que, em que pese à autonomia conferida aos Estados e Municípios, a estrutura federativa brasileira não a dispõe de maneira ilimitada,



inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário.

À vista disso, aos entes federados inferiores é imposta a estrita observância dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União. Sobre o tema, Raul Machado Horta leciona:

“A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.”¹

Dentre os princípios e normas gerais, destaca-se o **Princípio da Separação dos Poderes**, sobre o qual se discorrerá com mais atenção adiante. Sendo um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, esta determinou matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos 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;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

¹ HORTA, Raul Machado. **Poder Constituinte do Estado-Membro**. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.



- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”
(grifou-se)

A Constituição do Estado de Minas Gerais, por extensão, propagou esse regramento, consoante dispõe o artigo 169 e seguintes da Carta Mineira, *in verbis*:

“Art. 169 – O Município exerce, em seu território, competência privativa e **comum ou suplementar**, a ele **atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição**.

(...)

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

I – **sobre assuntos de interesse local**, notadamente:

- a) o plano diretor;
- b) o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor;



- c) a polícia administrativa de interesse local, especialmente em matéria de saúde e higiene públicas, construção, trânsito e tráfego, plantas e animais nocivos e logradouros públicos;
- d) a matéria indicada nos incisos I, III, IV, V e VI do artigo anterior;
- e) o regime jurídico único de seus servidores, observada a diversificação quanto aos da administração direta, da autárquica e da fundacional em relação aos das demais entidades da administração indireta;
- f) a organização dos serviços administrativos;
- g) a administração, utilização e alienação de seus bens;

II – sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado:

- a) o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- b) caça, pesca, conservação da natureza e defesa do solo e dos recursos naturais;
- c) educação, cultura, ensino e desporto;
- d) proteção à infância, à juventude, à gestante e ao idoso.

§ 1º – O Município se sujeita às limitações ao poder de tributar de que trata o art. 150 da Constituição da República.

§ 2º – As diretrizes, metas e prioridades da administração municipal serão definidas, por Distrito, nos planos de que trata a alínea “a” do inciso II deste artigo.” (grifou-se)

De igual modo, a Lei Orgânica do Município de Planura/MG estabeleceu:

“Art. 19 – Compete privativamente ao Município:

- I – emendar esta Lei Orgânica;



- II – legislar sobre assuntos de interesse local;
- III – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;
- (...)”

Com efeito, diante do exposto, verifica-se que o Projeto apresentado se consolidou com **vício de competência**, porque estabelece diretrizes orçamentárias, matéria de competência exclusiva do Executivo Municipal, senão vejamos o que dispõe a Lei Orgânica do Município de Planura/MG:

“Art. 56 – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, autárquica e fundacional, e fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

III – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.” (grifou-se)

“Art. 87 – Ao Prefeito compete privativamente:

(...)

XX – superintender a arrecadação dos tributos e preços, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos votados pela Câmara; (...).”

Assim, **a concessão da isenção, bem como as demais providências constantes do Projeto de Lei em análise, tem como consequência a alteração do valor arrecadado mensalmente pelo Município de Planura/MG.**



Ressalte-se que o Projeto de Lei em análise refere-se à **matéria orçamentária**, cujo deflagrar do processo é, por mandamento constitucional, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Neste sentido estabelece a Constituição Federal de 1988:

“SEÇÃO II

Dos Orçamentos

Art. 165. Leis de Iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.”

Ademais, à luz do texto constitucional, é vedada ao Poder Legislativo iniciativa de lei que implique na alteração da Lei Orçamentária e que interfira na discricionariedade (decisão da oportunidade e conveniência) do Alcaide na elaboração da Lei Orçamentária, pois se reitera, a iniciativa da Lei Orçamentária é privativa (exclusiva) do Chefe do Poder Executivo.

O referido entendimento encontra ressonância no Supremo Tribunal Federal, sendo que, sobre o tema, assim se pronunciou o Ministro Celso de Mello na ADIN nº 352 – DF:

“Ora restado vedado ao legislador iniciar processo legislativo que importe na alteração do orçamento, indiscutível que também lhe resta proibido legislar sobre qualquer matéria que implique na necessidade de efetivação da dita alteração. A criação de nova despesa para o Estado, sem a existência de recursos orçamentários



específicos para cobri-la, obriga a alteração do orçamento, matéria de iniciativa do Executivo” (RTJ 133/ 1.044).

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, matéria tributária, orçamentária e serviços públicos.

Neste sentido, Marcelo Novelino² leciona que as leis orgânicas dos municípios têm autêntica natureza de “constituições”, pois organizam e estruturam entes federativos autônomos, e, portanto, existe um poder constituinte decorrente municipal dotado da mesma natureza e característica dos poderes estaduais e do originário.

Desta forma, mesmo que subordinado à Constituição do Estado, o fundamento de validade do poder municipal está na própria Constituição Federal, que o instituiu quando dispôs diretamente da elaboração das leis orgânicas aos municípios em paralelo com a disposição quanto às constituições estaduais. Frisa-se, assim, que o poder decorrente nos municípios não é instituído pelas constituições estaduais, mas pela própria Constituição Federal.

Diante do exposto até aqui, constata-se, portanto, que **há vício de iniciativa no Projeto de Lei em análise, pois diz respeito à matéria orçamentária e tributária**, a qual é de competência do Chefe do Poder Executivo. Isto porque qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Desse modo, é latente o vício de origem do Projeto de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nele contida é de competência exclusiva do Poder Executivo. O Município, por meio de seu gestor, goza de total competência para legislar sobre matéria

² NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Método, 2008.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PLANURA
ESTADO DE MINAS GERAIS



orçamentária, até mesmo porque, ao tratar destes temas, culmina-se em obrigações e, conseqüentemente, aumento de despesas, como é o caso.

Portanto, a edição do Projeto de Lei em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

O Poder Legislativo, ao adentrar na competência do Chefe do Executivo, afronta não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios constitucionais que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação dos Poderes que está encartado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro, pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional.

Cumprе recordar aqui o ensinamento do renomado jurista Hely Lopes Meirelles:

“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia



de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”³.

Sobre o tema cabe transcrever trecho da obra de José Afonso da Silva:

“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que **os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro**”⁴ (grifou-se).

Destarte, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Esta é exatamente a situação verificada no Projeto de Lei em apreço.

³ Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva.

⁴ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.



Assim, os vícios até aqui apontados, por si, já fulminam a propositura em tela. Contudo, como se já não bastasse, verifica-se a ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, disposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal como requisito indispensável à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Ademais, a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com a finalidade de reduzir o déficit público, estabilizar a economia e controlar os gastos governamentais. Assim, a LRF limita a ação do legislador na concessão de incentivos de natureza tributária nos termos do artigo 14 que assim prescreve:

“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 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.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

- I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
- II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.” (grifou-se)

Como se vê, o dispositivo supracitado objetiva alcançar as metas previstas no artigo 1º da LRF, por meio de uma gestão fiscal responsável, planejada e transparente, a fim de prevenir situações de desequilíbrio orçamentário. **Por isso, impõe limites e condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício que implique renúncia de receita pública.**

Para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal o conceito de “renúncia de receita” refere-se à “renúncia de receita tributária”, entendida como a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício, sendo que no § 1º, o legislador exemplificou algumas espécies de incentivos ou benefícios tributários.

Portanto, qualquer ato que importe renúncia de receita deve ser precedido de minucioso estudo e planejamento, de modo a identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis, o que não foi feito na proposta enviada, PORQUE NÃO FORA APRESENTADA JUNTAMENTE COM IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS, restando patente o vício contido no mesma e a impossibilidade de aprovação sem que a mesma se configure ilegal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PLANURA
ESTADO DE MINAS GERAIS



Por todo o exposto, concluímos pela ilegalidade e inconstitucionalidade desta proposição, pois conforme amplamente comprovado a matéria disciplinada na mesma é de competência privativa (exclusiva) do Chefe do Poder Executivo, além de representar renúncia de receita ao município de Planura/MG.

Estas são as razões do Veto, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros dessa Câmara de Vereadores – ressalvada nossa homenagem e reconhecimento ao Legislativo Municipal pela iniciativa do debate e pela importância do tema abordado.

Planura/MG, 16 de Dezembro de 2019.

PAULO ROBERTO BARBOSA

Prefeito Municipal de Planura/MG

Paulo Roberto Barbosa

Prefeito Municipal

RG 4101548 SSP/MG

PARECER JURÍDICO

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 19/2019 –
ESTABELECE A ISENÇÃO DA
CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DO
SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

I. DO REQUERIMENTO

O Município de Planura/MG, por meio de seu prefeito municipal, Sr. Paulo Roberto Barbosa, requereu a esta Assessoria Jurídica Especializada a emissão de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 19/2019, de autoria do Poder Legislativo Municipal, que estabelece a concessão de isenção da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública e dá outras providências.

1

É o relatório, passa-se à análise jurídica do tema.

II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Inicialmente, cumpre destacar que, em que pese à autonomia conferida aos Estados e Municípios, a estrutura federativa brasileira não a dispõe de maneira ilimitada, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário.

À vista disso, aos entes federados inferiores é imposta a estrita observância dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União. Sobre o tema, Raul Machado Horta leciona:

“A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.”¹

Dentre os princípios e normas gerais, destaca-se o **Princípio da Separação dos Poderes**, sobre o qual se discorrerá com mais atenção adiante. Sendo um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, esta determinou matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos 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;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.” (grifou-se)

¹ HORTA, Raul Machado. **Poder Constituinte do Estado-Membro**. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, por extensão, propagou esse regramento, consoante dispõe o artigo 169 e seguintes da Carta Mineira, *in verbis*:

“Art. 169 – O Município exerce, em seu território, competência privativa e **comum ou suplementar**, a ele **atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição**.

(...)

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

I – **sobre assuntos de interesse local**, notadamente:

- a) o plano diretor;
- b) o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor;
- c) a polícia administrativa de interesse local, especialmente em matéria de saúde e higiene públicas, construção, trânsito e tráfego, plantas e animais nocivos e logradouros públicos;
- d) a matéria indicada nos incisos I, III, IV, V e VI do artigo anterior;
- e) o regime jurídico único de seus servidores, observada a diversificação quanto aos da administração direta, da autárquica e da fundacional em relação aos das demais entidades da administração indireta;
- f) a organização dos serviços administrativos;
- g) a administração, utilização e alienação de seus bens;

II – sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado:

- a) o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- b) caça, pesca, conservação da natureza e defesa do solo e dos recursos naturais;
- c) educação, cultura, ensino e desporto;
- d) proteção à infância, à juventude, à gestante e ao idoso.

§ 1º – O Município se sujeita às limitações ao poder de tributar de que trata o art. 150 da Constituição da República.

§ 2º – As diretrizes, metas e prioridades da administração municipal serão definidas, por Distrito, nos planos de que trata a alínea “a” do inciso II deste artigo.” (grifou-se)

De igual modo, a Lei Orgânica do Município de Planura/MG estabeleceu:

“Art. 19 – Compete privativamente ao Município:

I – emendar esta Lei Orgânica;

3

- II – legislar sobre assuntos de interesse local;
- III – suplementar a legislação federal e estadual no que couber. (...)

Com efeito, diante do exposto, verifica-se que o Projeto apresentado se consolidou com **vício de competência**, porque estabelece diretrizes orçamentárias, matéria de competência exclusiva do Executivo Municipal, senão vejamos o que dispõe a Lei Orgânica do Município de Planura/MG:

“Art. 56 – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, autárquica e fundacional, e fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

III – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.” (grifou-se)

4

“Art.87 – Ao Prefeito compete privativamente: (...)

XX – superintender a arrecadação dos tributos e preços, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos votados pela Câmara; (...).”

Assim, **a concessão da isenção, bem como as demais providências constantes do Projeto de Lei em análise, tem como consequência a alteração do valor arrecadado mensalmente pelo Município de Planura/MG.**

Ressalte-se que o Projeto de Lei em análise refere-se à **matéria orçamentária**, cujo deflagrar do processo é, por mandamento constitucional, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Neste sentido estabelece a Constituição Federal de 1988:

GA

“SEÇÃO II

Dos Orçamentos

Art. 165. Leis de Iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.”

Ademais, à luz do texto constitucional, é vedada ao Poder Legislativo iniciativa de lei que implique na alteração da Lei Orçamentária e que interfira na discricionariedade (decisão da oportunidade e conveniência) do Alcaide na elaboração da Lei Orçamentária, pois se reitera, a iniciativa da Lei Orçamentária é privativa (exclusiva) do Chefe do Poder Executivo.

O referido entendimento encontra ressonância no Supremo Tribunal Federal, sendo que, sobre o tema, assim se pronunciou o Ministro Celso de Mello na ADIN nº 352 – DF:

“Ora restado vedado ao legislador iniciar processo legislativo que importe na alteração do orçamento, indiscutível que também lhe resta proibido legislar sobre qualquer matéria que implique na necessidade de efetivação da dita alteração. A criação de nova despesa para o Estado, sem a existência de recursos orçamentários específicos para cobri-la, obriga a alteração do orçamento, matéria de iniciativa do Executivo” (RTJ 133/ 1.044).

A função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla, porém residual, atingindo as matérias que não foram reservadas, expressa e privativamente, à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, ao Poder Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, matéria tributária, orçamentária e serviços públicos.

Neste sentido, Marcelo Novelino² leciona que as leis orgânicas dos municípios têm autêntica natureza de “constituições”, pois organizam e estruturam entes federativos

² NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2008.

autônomos, e, portanto, existe um poder constituinte decorrente municipal dotado da mesma natureza e característica dos poderes estaduais e do originário.

Desta forma, mesmo que subordinado à Constituição do Estado, o fundamento de validade do poder municipal está na própria Constituição Federal, que o instituiu quando dispôs diretamente da elaboração das leis orgânicas aos municípios em paralelo com a disposição quanto às constituições estaduais. Frisa-se, assim, que o poder decorrente nos municípios não é instituído pelas constituições estaduais, mas pela própria Constituição Federal.

Diante do exposto até aqui, constata-se, portanto, que **há vício de iniciativa no Projeto de Lei em análise, pois diz respeito à matéria orçamentária e tributária**, a qual é de competência do Chefe do Poder Executivo. Isto porque qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detém o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade.

Desse modo, é latente o vício de origem do Projeto de Lei em apreciação, uma vez que a matéria nele contida é de competência exclusiva do Poder Executivo. O Município, por meio de seu gestor, goza de total competência para legislar sobre matéria orçamentária, até mesmo porque, ao tratar destes temas, culmina-se em obrigações e, conseqüentemente, aumento de despesas, como é o caso.

Portanto, a edição do Projeto de Lei em exame se revela inconstitucional, por apresentar vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo, pois invade a iniciativa de lei exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

O Poder Legislativo, ao adentrar na competência do Chefe do Executivo, afronta não só o dispositivo já elencado, como também, um dos basilares princípios constitucionais

que fundamenta o Estado Democrático de Direito, qual seja, o Princípio da Separação dos Poderes que está encartado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

A Separação de Poderes é um princípio jurídico-constitucional ligado ao ordenamento jurídico brasileiro, pela sua previsão expressa no artigo 2º e, mais adiante, no artigo 60, § 4º, inciso III, ambos da Constituição Federal, onde resta claro que, além de ser princípio constitucional, é também cláusula pétrea, que é adotada por todos os Estados Democráticos de Direito. Neste caso, qualquer violação que o atinja deve ser tida por inconstitucional.

Cumprе recordar aqui o ensinamento do renomado jurista Hely Lopes Meirelles:

“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”³.

Sobre o tema cabe transcrever trecho da obra de José Afonso da Silva:

³ Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª Ed., pp. 708, 712, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva.



“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia entre os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que entre eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro”⁴ (grifou-se).

Destarte, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Esta é exatamente a situação verificada no Projeto de Lei em apreço.

Assim, os vícios até aqui apontados, por si, já fulminam a propositura em tela. Contudo, como se já não bastasse, verifica-se a ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, disposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal como requisito indispensável à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Ademais, a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com a finalidade de reduzir o déficit público, estabilizar a economia e controlar os gastos governamentais. Assim, a LRF limita a ação do legislador na concessão de incentivos de natureza tributária nos termos do artigo 14 que assim prescreve:

“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

⁴ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 4ª edição. São Paulo: Editores Malheiros, 2007, pág. 45.

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 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.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.” (grifou-se)

Como se vê, o dispositivo supracitado objetiva alcançar as metas previstas no artigo 1º da LRF, por meio de uma gestão fiscal responsável, planejada e transparente, a fim de prevenir situações de desequilíbrio orçamentário. **Por isso, impõe limites e condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício que implique renúncia de receita pública.**

Para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal o conceito de “renúncia de receita” refere-se à “renúncia de receita tributária”, entendida como a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício, sendo que no § 1º, o legislador exemplificou algumas espécies de incentivos ou benefícios tributários.

Portanto, qualquer ato que importe renúncia de receita deve ser precedido de minucioso estudo e planejamento, de modo a identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis, o que não foi feito na proposta enviada, PORQUE NÃO FORA APRESENTADA JUNTAMENTE COM IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS, restando patente o vício contido no mesma e a impossibilidade de aprovação sem que a mesma se configure ilegal.

Por conseguinte, considerando-se os fundamentos legais e doutrinários expostos acima, opina-se pela impossibilidade de sanção do Projeto de Lei em análise, por tratar-se de matéria privativa do Poder Executivo, restando, portanto, inconstitucional.

III. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando-se os fundamentos legais e doutrinários expostos acima, opina-se pela impossibilidade de sanção do Projeto de Lei nº 19/2019, por tratar-se de matéria privativa do Poder Executivo, restando, portanto, inconstitucional.

É o parecer, s.m.j.

De Uberlândia/MG para Planura/MG, 17 de dezembro de 2019.

Daniel Ricardo Davi Sousa
OAB/MG 94.229

Paula Fernandes Moreiras
OAB/MG 154.392

Haijala Alberto Oliveira
OAB/MG 98.420

Amanda Figueiredo de Andrade
Estagiária de Direito