



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT N° 164/2019

Teresina (PI), 12 de julho de 2019.

**Assunto:** Projeto de Lei n° 178/2019

**Autor:** Ver. Deolindo Moura

**Ementa:** “Dispõe sobre a doação de ingressos para acompanhante necessário de pessoas com deficiência nos locais que menciona no município de Teresina”.

## I – RELATÓRIO

O insigne Vereador Deolindo Moura apresentou Projeto de Lei Ordinária que “Dispõe sobre a doação de ingressos para acompanhante necessário de pessoas com deficiência nos locais que menciona no município de Teresina”.

Em justificativa escrita, o nobre edil afirmou que a proposição visa promover a inclusão social de pessoas com deficiência permitindo a entrada franca do acompanhante, se houver necessidade de acompanhamento, através da doação de ingressos de eventos teatrais, musicais, circenses e similares pelos agentes responsáveis por esses eventos, com a devida compensação de tributos municipais, em contrapartida.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

## II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

16



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

### III - EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

### IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL

12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Inicialmente, cumpre registrar que o projeto em análise, ao dispor sobre a concessão de benefícios fiscais a empresas que venham a doar ingressos para acompanhantes de pessoas com deficiência, cuida de matéria tributária, sobre a qual compete ao Município legislar, nos termos do arts. 24, I, 30, incisos I e art. 156, incisos I da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, conforme se observa a seguir:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;*

*Art. 30. Compete aos Municípios: (grifo nosso)*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

Quanto à iniciativa da matéria, dispõe o art. 50, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM que a iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões Permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos. Portanto, não se tratando de assunto que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo propor, visto que tais matérias estão taxativamente previstas no art. 51, da LOM.

Entendimento similar defende o doutrinador Harrison Leite, em seu “Manual de Direito Financeiro” (2ª edição, p. 83), ao asseverar que o Poder Legislativo não tem competência para iniciar um projeto de lei orçamentária. No entanto, ele poderá, através de leis tributárias, principalmente as concessivas de benefícios fiscais, alcançar reflexamente o orçamento, sem com isso ferir a competência exclusiva do Executivo para tratar do orçamento, visto que está dentro da competência do Poder Legislativo a iniciativa de lei tributária que reduz receita pública.

No mesmo sentido é o entendimento jurisprudencial reinante no ordenamento jurídico pátrio. Atina-se que até mesmo o Supremo Tribunal Federal - STF, tido como o guardião da Constituição Federal, já firmou posicionamento quanto à competência legislativa em matéria tributária, entendendo que a reserva de iniciativa assegurada ao Chefe do Poder Executivo, com exclusividade, para propor projeto de lei envolvendo matéria tributária, que prevaleceu ao longo da Constituição de 1969, não mais se aplica. Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, os membros do Poder Legislativo



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

passaram a ter legitimidade para iniciar o processo de formação de leis em matéria tributária, conforme se verifica da análise da seguinte ementa disposta abaixo:

**EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR.**

**- Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder 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. Precedentes. RECONHECIDO E PROVIDO. (STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 328.896 SP, Relator: CELSO DE MELLO) (grifo nosso)**

O STF ainda, julgando o Recurso Extraordinário nº 626570, manifestou-se em igual sentido, através do voto do eminente relator, Ministro Luiz Fux, que, em seu voto, observou que a Corte Superior "... 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 ...", citando, no mesmo voto, como precedentes, a ADI nº 727. (Plenário, Relator o Ministro Celso de Mello), a ADI nº 2.464 (Plenário, Relatora a Ministra Ellen Gracie), o RE nº 667.894, que teve como Relator o Ministro Gilmar Mendes e o RE nº 583.116, que teve como Relator o Ministro Dias Toffoli.

Entretanto, percebe-se que o art. 6º da proposição afronta ao princípio da reserva da administração, porquanto impõe ao Executivo municipal a obrigação de fixar o percentual de receitas a serem utilizadas para a compensação. Desse modo, o legislador invadiu a esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da Separação de Poderes.

De outra banda, não obstante o Município seja competente para instituir isenção incidente sobre os tributos da sua alçada, bem como seja viável ao parlamentar iniciar proposições dessa natureza, é imperioso não desconsiderar os requisitos introduzidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) para a concessão de isenções fiscais.



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

Com efeito, o legislador constituinte de 1988 inseriu o § 6º, no art. 150, da CRFB/88 com a seguinte redação:

*Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

(...)

**§ 6º 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 específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.**

Nessa linha de inteligência, o tributarista Leandro Paulsen, invocando excerto doutrinário da lavra de Tércio Sampaio Ferraz Júnior discorre acerca da expressão “lei específica” disposta na carta constitucional, *in verbis*:

*lei específica contida no art.150 §6º da CF/88, averba que “esta lei deve ser específica. Específica opõe-se a genérico (...) diz-se que o preceito é genérico ou porque se dirige a todos os destinatários (generalidade pelo sujeito) ou porque sua matéria consiste num tipo abstrato (generalidade pelo objeto). Em contraposição, o específico o será também pelo sujeito (individualização do destinatário) ou pelo objeto (singularização da matéria). A exigência de lei específica significa, nesse sentido, que seus preceitos devem estar dirigidos a um subconjunto dentro de um conjunto de sujeitos ou que seu conteúdo deve estar singularizado na descrição da facti species normativa, i. é, pela delimitação de um subconjunto material dentro de um conjunto. (...) a lei específica, segundo o §6º do art.150 da Constituição, deverá regular exclusivamente as matérias ali enumeradas ou regular exclusivamente os correspondentes tributo ou contribuição.” (‘A noção de lei específica no art.150 §6º, a CF, e a recepção dos Decretos-leis 2163/84 e 1184/71’, em RDT 70, p.181-188)”, apud Leandro Paulsen, Direito Tributário, 9ªed., 2ª tir., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2007, p.267, g.n.)*

Em decorrência do princípio da especialidade de incentivos fiscais, insculpido no art. 150, par. 6º, da Constituição Federal, faz-se necessária lei específica para “qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições”. A violação dessa norma, inclusive, implica a inconstitucionalidade da concessão de benefícios fiscais estabelecidos sem qualquer amparo legal ou através de autorizações genéricas.

*Handwritten mark or signature.*



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

A propósito, Celso Correia, em artigo publicado no site conjur<sup>1</sup>, analisando as questões enfrentadas pelo STF a respeito da validade de leis de incentivo, destacando, entre elas, o requisito da exigência de lei específica, comenta o seguinte:

*A segunda questão está na forma de concessão do benefício fiscal. O artigo 150, §6º, da Constituição Federal exige lei específica para “qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições”.*

*A regra serve de fundamento para que o Tribunal declare a inconstitucionalidade de benefícios fiscais estabelecidos sem qualquer amparo legal, por decreto, ou com base em autorizações genéricas, na forma de delegações ao Poder Executivo.[2] Na ADI 3.462, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, por exemplo, declarou-se a nulidade, por ofensa ao artigo 150, § 6º, de lei do estado do Pará que autorizava genericamente o Executivo a conceder remissão e anistia.[3] Na ADI-MC 1.296, de relatoria do ministro Celso de Mello, o Tribunal suspendeu lei de Pernambuco que conferia ao Executivo estadual o poder de conceder, mediante decreto específico, “benefícios ou incentivos fiscais relativos aos tributos estaduais, em favor de refinaria de petróleo”. São esses dois casos, entre outros, que se podem citar.*

In casu, vê-se que o projeto não está em consonância com o princípio da especialidade de incentivos fiscais, uma vez que estabelece a possibilidade de compensação de tributos municipais através da doação de ingressos para acompanhantes de pessoas com deficiência, e confere ao Executivo municipal o poder de fixar o percentual dos tributos municipais que poderão ser utilizados para tal fim.

Não bastasse a argumentação acima, é imperioso destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, visando aperfeiçoar o mecanismo de arrecadação tributária e condicionar a concessão de incentivos tributários, limitou a ação do legislador nos termos do art. 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***

<sup>1</sup> Controle formal de benefícios fiscais prevalece no Supremo. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2015-mar-14/observatorio-constitucional-supremo-prevalece-controle-formal-beneficios-fiscais#\\_ftnref4](https://www.conjur.com.br/2015-mar-14/observatorio-constitucional-supremo-prevalece-controle-formal-beneficios-fiscais#_ftnref4)>. Acesso em 09 de julho de 2019.



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

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. (grifo nosso)*

O dispositivo supratranscrito demonstra que a renúncia tributária é um instrumento de planejamento das finanças públicas. O inciso I da referida norma legal condiciona o ente político concedente do benefício à demonstração prévia de que a renúncia pretendida foi considerada na estimativa da receita na Lei Orçamentária Anual – LOA – na forma do art. 12 da LRF, e que não afetará as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A LDO, ao orientar a elaboração da LOA, deve dispor sobre alterações da legislação tributária considerando os aumentos e reduções legais de tributos para possibilitar a correta estimação de receitas no orçamento anual.

Já o inciso II da mencionada regra exige que a proposta de renúncia esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio de aumento da carga tributária mediante elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Prescreve, ainda, o § 2º do art. 14 que a vigência do incentivo ou benefício decorrente de medidas de compensação da perda de arrecadação fica condicionada à efetiva implementação dessas medidas, de sorte a não provocar qualquer desequilíbrio nas contas públicas.

10



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

A corroborar o exposto, cita-se precedente do Supremo Tribunal Federal, o qual, ao apreciar a possibilidade de autoria parlamentar de leis que tratam de matéria tributária, perpassa sobre a necessidade de observância dos requisitos constantes na LRF:

*Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Isenção tributária. Não observância dos parâmetros estampados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Fundamento infraconstitucional autônomo. Enunciado 283. 3. Benefício fiscal. Lei instituidora. Iniciativa comum ou concorrente. Precedentes. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (ARE 642014 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 27/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-180 DIVULG 12-09-2013 PUBLIC 13-09-2013)*

Em voto, o Relator, o Ministro Gilmar Mendes, constata que o agravante arguiu na ação direta de inconstitucionalidade estadual, a existência de vício de ilegalidade de lei municipal que concede isenção tributária em razão de alegada inobservância dos parâmetros necessários para sua realização estampados na Lei de Responsabilidade (LC 101/2000), dentre eles a ausência de estimativa de impacto financeiro, afirmando que se trata de fundamento infraconstitucional autônomo, não impugnado mediante via adequada.

Desse modo, analisando a justificativa que acompanha o projeto de lei em comento, a verificação das formalidades previstas na LRF não pode ser certificada, razão pela qual é impossível opinar favoravelmente pela tramitação dessa proposição legislativa, sob o risco dessa medida afetar o equilíbrio das contas públicas.

**V – CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

*Flaviette e coelho*  
**FLAVIELLE CARVALHO COELHO**  
Assessora Jurídica Legislativa  
Mat. 07883-2 CMT

*Flaviette Carvalho Coelho*  
Assessora Jurídica Legislativa - CMT  
Mat.: 07883-2