

Excelentíssimo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre - Minas Gerais.

Pouso Alegre, 11 de março de 2024.

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Executivo

Nos termos dispostos no artigo 79 do Regimento Interno da Câmara Municipal, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 1.508/2024**, de **autoria do Chefe do Poder Executivo** que, “**AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A FIRMAR CONVÊNIO COM A CODEMIG PARA MUNICIPALIZAÇÃO DO DISTRITO INDUSTRIAL DE POUSO ALEGRE.**”

O Projeto de lei em análise dispõe em seu *artigo primeiro (1º)* que fica o Poder Executivo autorizado a firmar convênio com a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais - CODEMIG, inscrita no CNPJ sob nº 19.791.581/0001-55, sucessora da Companhia | de Distritos Industriais de Minas Gerais - CDI/MG, inscrita no CNPJ sob nº 16.523.664/0001-75, a fim de proceder a integral municipalização do Distrito Industrial de Pouso Alegre, nos termos da Lei Estadual nº 20.020, de 5 de janeiro de 2012.

O *artigo segundo (2º)* dispõe que competirá à CODEMIG, entre outras obrigações, doar ao Município, em caráter irrevogável e irretratável, os lotes e terrenos ainda não alienados ou prometidos a terceiros. E seu § 1º estabelece que após à assinatura da escritura pública de doação, fica o Poder Executivo autorizado a conceder, por despacho fundamentado do Secretário Municipal de Finanças a remissão integral de quaisquer dívidas de natureza fiscal e respectivos acessórios, de responsabilidade da CODEMIG, incidentes sobre todos os terrenos situados no Distrito Industrial de Pouso Alegre, lançadas ou inscritas em dívida ativa, ressalvando a cobrança dos créditos tributários dos atuais promissários compradores, adquirentes e/ou ocupantes de terrenos do Distrito Industrial em razão da incidência de IPTU's, taxas municipais, contribuições e respectivos acessórios; e isenção à CODEMIG, por prazo indeterminado, dos tributos incidentes sobre todos os terrenos situados no Distrito Industrial de Pouso Alegre, inclusive sobre taxas, contribuições de melhoria e tributos instituídos posteriormente

à concessão da presente isenção, sem prejuízo da cobrança de créditos tributários de promissários compradores, adquirentes e/ou ocupantes desses terrenos, em relação aos tributos de competência municipal.

O *artigo terceiro (3º)* dispõe que as despesas decorrentes desta Lei correrão por conta das dotações próprias do orçamento vigente.

O *artigo quinto (5º)* dispõe que revogadas as disposições em contrário, esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

INICIATIVA E COMPETÊNCIA:

Nesse contexto, a Lei Orgânica do Município, em seu artigo 19, dispõe que:

Art. 19. Compete ao Município:

(...)

IV - firmar acordo, convênio, ajuste e instrumento congêneres;

Art. 39 Compete à Câmara, fundamentalmente:

(...)

V - autorizar o Prefeito a celebrar convênio com entidade de direito público ou privado, cujo objeto incida na competência legislativa da Câmara, observado o disposto no art. 40, XIV.

Art. 69 Compete ao Prefeito:

(...)

XIV - celebrar convênios e contratos, nos termos dos arts. 101 e 102;

O presente projeto de lei foi elaborado no exercício da competência legislativa, consoante o disposto no artigo 30, incisos I, da Constituição Federal, já que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Por interesse local entende-se:

“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e

imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, in *Direito Municipal Positivo*, 4. ed., Editora Del Rey, BeloHorizonte, 1999, p. 49).

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República; Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.

Ainda quanto a iniciativa, na lição de HELLY LOPES MEIRELLES, *"só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos, que seria impossível ao legislador, dispondo na regra jurídica – lei – de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto. Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que nãoconvém ao interesse coletivo"*.

E, segundo leciona **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO**: *"...quem exerce função administrativa está adstrito a satisfazer interesse público, ou seja, interesse de outrem: a coletividade."* (Curso de Direito Administrativo, 17ª ed., Malheiros, pág.62).

Sob o aspecto legislativo formal, ora em análise, a proposição em exame se afigura revestida da condição legal no que concerne tanto à competência quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesta senda, os ensinamentos do mestre **Hely Lopes Meirelles**, in *Direito Municipal Brasileiro*, 13ª edição, Malheiros, página 587:

"Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar legislação federal e estadual no que couber'- ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores. Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições

das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

Em relação ao **convênio**, vislumbra-se, a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, a intenção do ordenamento jurídico brasileiro de propiciar o fortalecimento da associação dos entes federados na adoção de medidas afetas à estruturação dos serviços públicos, consoante disposto no art. 241 da Carta Política de 1988, in verbis:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

Os convênios também ostentam a condição de acordos firmados na esfera pública, podendo ser celebrados entre entes públicos ou entre o Estado e entidades privadas, para a realização de objetivos comuns por meio da estipulação de compromissos entre os partícipes.

A situação jurídica aqui analisada se insere dentre da natureza jurídica de um ‘convênio’, em face dos interesses conexos entre as partes, no intuito de beneficiar pessoas determináveis.

O convênio nada mais é que um acordo em que as partes buscam um mesmo objetivo, como é o presente caso.

José dos Santos Carvalho Filho ensina que “não há legislação específica sobre tal regime, mas como os convênios são pactos nos quais as partes manifestam suas vontades e expressam seus direitos e obrigações, nada impede se continue adotando a mesma sistemática, de resto já utilizada há muito tempo. Na verdade, é o instrumento pactuado que serve de lex inter partes, com uma ou outra especificidade própria do direito público em razão da presença de pessoa governamental”.

Já quanto a **remissão** e **isenção** a administração do patrimônio municipal compete ao Chefe do Poder Executivo, cabendo-lhe gerir a forma de arrecadação, execução da despesa, dentre outros atos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 14, diz que deverá acompanhar o projeto a estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam iniciar sua vigência e nos dois seguintes, e, esta proposta deve compatibilizar com a LDO, conforme *in verbis*:

“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 que 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.”

Para conceder a remissão e isenção é necessário o preenchimento de alguns requisitos que a lei impõe, conforme artigo intitulado – Responsabilidade Fiscal: um marco na Administração Pública, autor Armênio de Oliveira dos Santos:

”Visando disciplinar e impor limites à guerra fiscal instalada no país recentemente, a Lei Complementar dedicou uma seção para tratar da renúncia de receitas, mais

precisamente em seu art. 14. O dispositivo não impede a concessão de benefícios fiscais, porém, para fazê-lo é necessária à observação e cumprimento de alguns requisitos.

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 iniciar sua vigência e nos dois seguintes, estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias e implica na demonstração, pelo proponente, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No entanto, se a renúncia afetar as metas constantes do anexo de metas, deverá a proposta estar acompanhada de medidas de compensação no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes, por meio do aumento de receita mediante elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou de majoração ou criação de tributo ou contribuição. No caso do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício necessitar de compensação de receitas, o benefício só entrará em vigor quando estas medidas forem implementadas.

Não são consideradas como renúncia de receita as alterações das alíquotas dos impostos de importação de produtos estrangeiros, exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados, produtos industrializados e operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários e o cancelamento de débitos cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

A renúncia teve seu conceito ampliado com a nova Lei, passando a compreender: 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.

Observe-se que, para estabelecer o tratamento diferenciado ou a isenção em caráter não geral, é necessário levar em consideração o universo dos contribuintes e, portanto, será considerada renúncia de receita aquele ato que isente parcela deste.

Enfim, percebe-se que tais requisitos foram preenchidos, diante da Declaração de Ausência de Impacto Orçamentário/Financeiro, assinado pelo Secretário Municipal de Finanças, Sr. Silvestre Candido de Souza Turbino.

Lado outro, entendo que a isenção pode ter caráter atemporal (prazo indeterminado), conforme consta do inciso II, § 1º do artigo 2º. Assim já decidiu o STJ:

TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE A RECEITA BRUTA (CPRB). IRRETRATABILIDADE DA OPÇÃO IMPOSTA AO CONTRIBUINTE PARA TODO O ANO CALENDÁRIO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO TRIBUTÁRIO PELA LEI 13.670/2018. RETOMADA DO ANTERIOR REGIME NO MESMO EXERCÍCIO FINANCEIRO. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Inicialmente, é importante ressaltar que o presente recurso atrai a incidência do Enunciado Administrativo 3 do STJ, segundo o qual aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC. 2. Discute-se nos autos se a irretratabilidade da opção pela tributação sobre a receita bruta (CPRB), introduzida pelo § 13 do art. 9º da Lei 12.546/2011, impede que a alteração legislativa promovida pela Lei 13.670/2018, no sentido de excluir algumas atividades econômicas do regime de desoneração da folha de salários, entre em vigor no mesmo exercício financeiro. 3. Os benefícios fiscais representam uma redução da carga tributária suportada pelo contribuinte, concretizada sob a forma de isenção, redução de alíquota, alteração de base de cálculo, entre outras medidas fiscais dessa natureza. A legislação tributária, ao tratar especificamente sobre a isenção (art. 178 do CTN), previu a possibilidade de sua revogação, desde que concedida incondicionalmente e por prazo indeterminado, e que seja observado o princípio da anterioridade. 4. A orientação do STJ é a de que a isenção não onerosa, "justamente porque não condicionada a qualquer contraprestação por parte do contribuinte, consubstancia favor fiscal que pode ser reduzido ou suprimido por lei a qualquer tempo, sem que se possa cogitar de direito adquirido à sua manutenção. É o que se depreende da leitura a contrario sensu da Súmula 544/STF ('isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas'), bem assim da norma posta no art. 178 do CTN, segundo a qual 'a isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104'" (REsp n. 605.719/PE, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 21/9/2006, DJ de 5/10/2006). O mesmo raciocínio deve ser aplicado aos demais incentivos tributários (AgInt no REsp n. 1.731.073/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em

28/3/2022, DJe de 31/3/2022; e REsp n. 1.928.635/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 10/8/2021, DJe de 16/8/2021). 5. Feitas essas considerações, constata-se que, no caso concreto, a parte impetrante não possui o direito líquido e certo ao recolhimento da contribuição previdenciária sobre a receita bruta até o final de 2018 a pretexto da alteração legislativa promovida pela Lei 13.161/2015, que previu a irretratabilidade da opção para todo o ano calendário. 6. Isso, porque a desoneração da folha de pagamento, instituída pela Lei 12.546/2011, representa medida de política fiscal criada para fomentar as atividades de determinados setores da economia e, assim como todo e qualquer benefício fiscal concedido por liberalidade do poder público, sem contraprestação do particular, não gera direito adquirido, de modo que sua revogação poderia ter sido feita a qualquer tempo, desde que respeitado o princípio da anterioridade, que no caso, por se tratar de contribuição previdenciária, sujeitou-se apenas ao prazo nonagesimal, nos termos do art. 195, § 6º, da CF/1988. 7. Outrossim, constata-se que a irretratabilidade prevista no § 13 do art. 9º da Lei 12.546/2011 restringe-se à empresa optante, não podendo servir de fundamento para interferir na discricionariedade do Poder Legislativo. Isso seria aceitar que o legislador ordinário pudesse estabelecer limites à competência legislativa futura do próprio legislador ordinário, o que não encontra respaldo no ordenamento jurídico, seja na Constituição Federal, seja nas leis ordinárias (REsp n. 575.806/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 19/11/2007). 8. Precedentes: AREsp n. 1.932.059/RS, de minha relatoria, Primeira Turma, julgado em 23/6/2022, DJe de 30/6/2022; e AgInt no REsp n. 1.964.796/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/4/2022, DJe de 28/4/2022. 9. Agravo interno da contribuinte a que se nega provimento. (STJ, AgInt no AREsp: 1718678 SP 2020/0150722-8, Data de Julgamento: 14/11/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/11/2022)

JUSTIFICATIVA DO PROJETO DE LEI:

A municipalização do Distrito Industrial de Pouso Alegre importará na formalização do controle pela Administração local dos rumos do desenvolvimento econômico municipal, facilitando a implementação de política de programas voltados para atrair investimentos, promover o crescimento das empresas interessadas e gerar empregos locais.

Por se tratar de área pública a infraestrutura do Distrito Industrial, já é o Município quem faz a manutenção. A medida sedimentará essa responsabilidade e a administração, permitindo investimento de recursos públicos com maior eficiência, autonomia e segurança além de resultar em maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais.

Ademais, a municipalidade passará a ser proprietária de um lote no Distrito Industrial - inscrito na matrícula nº 26.289 do Cartório de Registro de Imóveis — cujo valor é de R\$ 1.560.000,00 (um milhão quinhentos e sessenta mil reais), conforme laudo anexo.

O benefício fiscal concedido a CODEMIG é um encargo vantajoso à municipalidade, pois corresponde a uma pequena fração do valor do imóvel a ser recebido em doação (documentos anexos). A extinção do crédito tributário, em contrapartida à doação, de acordo com informações da Secretaria Municipal de Finanças, equivale a R\$ 19.612,45 (dezenove mil, seiscentos e doze reais e quarenta e cinco centavos).

De acordo com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, as obrigações constantes no termo do convênio são absolutamente exequíveis e incorporados pela municipalidade, de modo que não gerará à Administração qualquer ônus adicional em consideração à atual realidade fática.

Em sendo assim, a celebração do convênio propicia vantagens ao Município. O lote a ser recebido poderá ser mecanismo de atração de investimentos e aumento da arrecadação Municipal.

DOS REQUISITOS LEGAIS ATINENTES AO ARTIGO 16 DA LEI 101/2000:

Por fim, cumpre ressaltar que o Poder Executivo, em obediência ao disposto na Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, em seu artigo 16, apresentou Declaração de Ausência de Impacto Orçamentário/Financeiro, assinado pelo Secretário Municipal de Finanças, Sr. Silvestre Candido de Souza Turbino.

QUORUM:

Sendo assim, temos a esclarecer que para a sua aprovação é exigido quórum de **maioria qualificada** de votos, ou seja, de dois terços da Câmara, nos termos do artigo 53, § 1º, alínea “d”, da Lei Orgânica do Município. Vejamos:

Art. 53 As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, desde que presentes mais da metade de seus membros.

§ 1º Depende do voto de dois terços dos membros da Câmara, além de outras previstas nesta lei, a aprovação das matérias que versem:

(...)

d) aquisição de bem imóvel por doação com encargo;

CONCLUSÃO:

Por tais razões, exara-se *parecer favorável* ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei nº 1.508/2024**, para ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Salienta-se que, o parecer jurídico, ora exarado, é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Carlos Eduardo de Oliveira Ribeiro

OAB/MG nº 88.410