



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO N° 18/2022

Ementa: Projeto de Lei Complementar nº 18/2021 de autoria do Poder Executivo que “Dispõe sobre autorização de concessão de incentivos fiscais à empresa CERÂMICA LARANJAL LTDA e dá outras providências”. Inconstitucionalidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei Complementar nº 18/2022, de autoria do Poder Executivo, que “Dispõe sobre autorização de concessão de incentivos fiscais à empresa CERÂMICA LARANJAL LTDA e dá outras providências” para que se analise de o PLC está de acordo com a Lei Complementar nº 226/2019.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Da competência municipal

A Constituição Federal previu em seu texto que:

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; (...)



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 5º Ao Município compete privativamente:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
- III – elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- IV – criar, organizar e suprimir Distritos, garantida a participação popular e observada a legislação estadual;
- V – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VI – elaborar o orçamento anual e o plurianual de investimentos;
- VII – 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;
(...) *grifo nosso.*

Como se vê, o Projeto de Lei Complementar em questão segue o preceito constitucional vigente, por tratar-se de matéria de interesse local.

Da Competência para a iniciativa do Projeto de Lei

O artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista, determina as matérias que são de iniciativa do Prefeito para propor Projeto de Lei:

Art. 40. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos.

§ 1º É de competência exclusiva do Prefeito, entre outras, a iniciativa dos projetos de lei que:

I - criem cargos, funções ou empregos públicos, e aumentem vencimentos ou vantagens dos empregados/servidores do Poder Executivo;

II - disponham sobre a organização administrativa do Município, ressalvada as atribuições dos demais Poderes Constitucionais.

§ 2º Nos projetos de competência exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que aumentem as despesas previstas, nem as que alterem a criação de cargos.

§ 3º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de Projetos de Leis subscritos por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado registrado na zona eleitoral do Município.

Desse modo, a matéria tratada no Projeto de Lei Complementar ora em análise, como não está elencada em nenhuma das hipóteses de competência privativa e mesmo que assim estivesse, por ser de autoria do Poder Executivo



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

encontra-se correta a iniciativa, não existindo qualquer vício a ser arguido com relação à iniciativa.

Do controle de constitucionalidade

Insta destacar, que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).

Ademais, a atividade da Administração Pública segue em todos os seus aspectos, obrigatoriamente o princípio da legalidade, dependendo de regras previamente estabelecidas para atender ao interesse público.

Da legislação municipal

Versando sobre a matéria referente à concessão de incentivos fiscais no município, possuímos no sistema normativo jurídico municipal três leis:

- Lei Complementar nº 46/2004;
- Lei nº 2.806/2010; e
- Lei Complementar nº 226/2019.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

O autor da proposição sob análise, na Justificativa do PLC afirma expressamente:

*“Por fim, necessário esclarecer que se trata de norma de hierarquia igual à LC nº 46/2004 e da LC 226/2019, e não constitui revogação expressa ou tácita a essas normas referidas, tão somente apresenta novo sistema em caráter especial, para tratamento de **incentivo legal à uma empresa em específico**”.*

O parecer do IBAM nº 0619/2022 (em anexo) em análise ao referido PLC, assim concluiu:

“A possibilidade, porém, deve ser feita de modo a não criar situações de privilégio injustificável, ou seja, todos os empresários que se adequarem aos termos da lei ou preencherem os requisitos previamente estabelecidos em programa de governo, poderão ser beneficiários das vantagens criadas.

...

*Ante o exposto, conforme já pontado no Parecer IBAM Nº 2819/2021 além de **a outorga de incentivos fiscais a uma empresa em particular afrontar os princípios da igualdade e da moralidade, mostrar-se constitucional**, a propositura está em desacordo com a LC 226/2019”.*

O Ibam concluiu que a isenção do IPTU encontra-se em desacordo com o § 7º, art. 2º, LC, 226/2019, posto que não há na referida Lei complementar qualquer previsão de isenção de ISSQN.

Art. 2º Fica o Poder Executivo, objetivando acelerar o desenvolvimento das atividades econômicas e sociais, autorizado a conceder os incentivos abaixo descritos, respeitando-se, no que couber, a Lei Orgânica, a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar Federal 101 /2000, o Plano Diretor - Código Tributário Municipal - Lei Complementar 199/2017 bem como outras legislações correlatas do Município, do Estado e da União:

VI - Isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, a partir do ano subsequente ao do início do faturamento no município;

...

§ 7º A isenção prevista no inciso VI terá validade por 10 (dez) anos, observado os seguintes percentuais de isenções:

- a) 100% de abatimento do IPTU nos 5 (cinco) primeiros anos a partir do exercício seguinte ao da concessão;
- b) **50% de abatimento do IPTU do 6º ao 10º ano imediatamente após findo o período anterior.**



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Como se vê, pretende-se conceder isenção de 100% do IPTU por 10 anos, enquanto que a LC 226/19, prevê 100% nos primeiros 5 anos e 50% do 6º ao 10º ano. E mais: a LC 226/19 não traz em seu texto NENHUMA previsão de isenção de ISSQN.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico se reuniu em 22 de junho de 2021, e deliberou que: “*a coexistência dos diplomas de incentivo, a Lei Complementar n. 46/2001, mais bem aplicada ao caso, bem como a Lei Municipal n. 2806/2010 e a própria Lei Municipal Complementar n. 226/2019, seja elaborado lei específica, para a isenção pretendida, direcionada à requerente, projeto qual, por sua vez, deverá ser reappreciado pelo Conselho, anteriormente ao encaminhamento à Câmara, apenas para fins de confirmação, por meio de reunião futuramente agendada*”. No dia 15 de julho de 2021 foi analisada a minuta do Projeto de Lei, que foi devidamente aprovado por unanimidade pelo Conselho.

Pois bem, analisemos a legislação municipal além da LC 226/2019:

Temos, a Lei Complementar nº 46/2004, que autoriza a concessão de incentivos fiscais, **sem contudo, mencionar quais tributos e quais alíquotas**, ainda faz **exigências a serem preenchidas pelas empresas que pretendem ser beneficiadas por benefícios fiscais , e que aparentemente não foram apresentadas em sua integralidade aos autos**, o que deve ser melhor analisado pela Edilidade.

Art. 2º As empresas que preencherem os requisitos exigidos pela presente Lei Complementar poderão obter, após a realização dos estudos de viabilidade técnica e financeira, os seguintes benefícios:

§ 1º Os benefícios poderão ser totais ou parciais, de acordo com a disponibilidade e viabilidade técnica e financeira do Município.

§ 2º Para obter os benefícios constantes deste artigo, a empresa interessada deverá protocolar requerimento na Prefeitura, dirigido ao Chefe do Poder Executivo e instruído dos seguintes documentos:



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

I - Projeto integral do investimento, expansão ou reativação do empreendimento industrial, comercial ou de prestação de serviços pretendido, contendo croqui e planta baixa da obra a ser executada;

II - Planilha de custos, para se auferir o valor do investimento;

III - Declaração do representante legal ou sócio-proprietário da empresa interessada, esclarecendo expressamente a data de previsão para início das obras e do início de funcionamento de suas atividades;

IV - Declaração do representante legal ou sócio-proprietário da empresa interessada, esclarecendo quantas novas empregos pretende gerar no âmbito municipal, e a partir de que data;

V - Cópia do cartão de inscrição no MF do CNPJ;

VI - Cópia do contrato social ou estatuto da empresa e suas respectivas alterações ou documentos equivalentes;

VII - Cópia do RG e CPF de todos os sócios-proprietários;

VIII - Certidão negativa de tributos de competência federal, estadual e municipal ou comprovação de existência de processo administrativo ou judicial em andamento;

IX - Certidão negativa de protesto e de distribuição cível e criminal em nome da empresa e de seus respectivos sócios-proprietários;

X - Certificado de regularidade junto ao INSS e FGTS;

XI - Cópia do Livro de Registro de Empregado;

XII - Cópia do Deca;

XIII - Plano de instalação de equipamentos de proteção ambiental ou declaração de atividade não poluente.

§ 3º Salvo em ocorrendo caso fortuito ou de força maior, devidamente comprovado, a empresa beneficiada pela presente Lei Complementar que não der inicio em suas atividades no prazo a que se obrigou, deverá repor integralmente os investimentos efetuados às custas do erário público, com correção monetária a partir da data dos investimentos realizados e juros de mora de 1% ao mês, a partir da notificação judicial ou extrajudicial levada a efeito pelo Poder Público Municipal, sem prejuízo de incorrer em multa cominatória de 10% (dez por cento) sobre o valor total do investimento.

Art. 3º Como forma de incentivo fiscal poderá ser concedida a isenção total ou parcial de tributos municipais, pelos seguintes prazos e condições abaixo elencadas:

I - por 2 (dois) anos, para investimentos compreendidos entre R\$ 20.000,00 a R\$ 300.000,00;

II - por 4 (quatro) anos, para investimentos compreendidos entre R\$ 300.001,00 a R\$ 500.000,00;

III - por 7 (sete) anos, para investimentos compreendidos entre R\$ 500.001,00 a R\$ 1.000.000,00;

IV - por 10 (dez) anos, para investimentos acima de R\$ 1.000.001,00.

Parágrafo único. A isenção será concedida de forma proporcional ao número de novos empregos que serão gerados no Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Enquanto que a Lei nº 2.806/2010, em seu artigo 5º, prevê os incentivos fiscais que poderão ser concedidos pelo Município, exatamente nos prazos e alíquotas previstas no PLC 18/2021, porém condiciona corretamente aliás, à realização de estimativa de impacto econômico-financeiro.

Art. 5º O Município através de resolução do CMDE e posterior assinatura de Termo de Acordo, poderá conceder os seguintes incentivos fiscais:

I - **isenção de até 100% do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), incidente sobre o imóvel em que se instalar o empreendimento, pelo prazo de até 10 (dez) anos, a contar do início da instalação ou da ampliação;**

II - **isenção de até 100% do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), pelo prazo de até 10 (dez) anos, a contar do início da instalação ou da ampliação do estabelecimento industrial;**

III - isenção da contribuição de melhoria, de até 100% do valor do tributo a ser pago, durante o prazo estabelecido no inciso I deste artigo;

IV - isenção de taxas municipais, nas condições que serão definidas pelo CMDE; e

V - isenção de 100% do ISSQN incidente sobre construção civil e sobre montagem e instalação de equipamentos industriais.

§ 1º Os incentivos previstos neste artigo não excluem a concessão de outras isenções de tributos municipais, desde que a pessoa jurídica solicitante apresente projeto de investimento devidamente enquadrado nos termos da presente Lei, bem como a observância de toda a legislação tributária do Município.

§ 2º **A concessão dos incentivos de que tratam os incisos I a V, deverá estar acompanhada da estimativa de impacto econômico-financeiro, elaborado pelo CMDE, no exercício em que deva se iniciar a sua vigência e nos 2 (dois) anos seguintes, atendido o disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Não obstante, alerta ainda o Instituto, que tal como já suscitado no Parecer IBAM nº 2819/2021, para incentivar as atividades econômicas particulares e tendo em vista o interesse coletivo, em termos de empregos a gerar em vista da movimentação econômica resultante ou ainda considerando a exploração de recursos naturais, admite-se que possa o Poder Público conceder benefícios e vantagens. Entre esses se inclui a isenção temporária de tributos, a



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

realização de certos serviços ou até a doação, venda ou concessão de direito real de uso de terrenos.

A possibilidade, porém, deve ser feita de modo a não criar situações de privilégio injustificável, ou seja, todos os empresários que se adequarem, aos termos da lei ou preencherem os requisitos previamente estabelecidos em programa de governo, poderão ser beneficiários das vantagens criadas.

A criação de incentivos, entretanto, deve ser precedida de estudos que indiquem os reflexos sobre o orçamento municipal e as vantagens diretas e indiretas a curto, médio e longo prazos. Mesmo porque a concessão de benefícios pode ser questionada publicamente e até ser objeto de ações judiciais por má aplicação das verbas e dos bens públicos.

Vale a pena destacar, que os estudos indicados dos reflexos sobre o orçamento municipal mencionados nos pareceres (0619/2022 e 2819/2021), se traduzem na **necessidade de previsão dos impactos da renúncia de receita nas metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias**, de acordo com o que inferimos do Parecer nº 2829/2021 – todos em anexo.

Ante todo o exposto, forçoso concluir que na ausência de estudos, ou seja, sem a previsão dos impactos da renúncia de receita nas metas da LDO ocasionadas pelos incentivos fiscais que se pretende conceder, o projeto de lei complementar não poderá prosperar, eis que não se demonstrou que foram atendidas as exigências dos artigos 150, § 6º, 165, §§ 2º e 6º, da Constituição Federal e também as exigências do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CF 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, § 2º, XII, g. **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)**...

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

...
§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. ... (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. ...

LRF 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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

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.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasadas nas considerações acima e em consenso com os Pareceres nº 0619/2022 – em especial, 2819/2021 e 2029/2021 todos do Ibam com os quais corroboramos na íntegra e que passam a fazer parte integrante deste, OPINAMOS que o Projeto de Lei Complementar nº 18/2022, de iniciativa do Poder Executivo, que se encontra sob o crivo dessa Egrégia



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Comissão, está em **DESACORDO com a Lei Complementar nº 226/2029**, e pelo fato de pretender criar lei para dar tratamento diferenciado a uma única empresa (justificativa do PLC: *"tão somente apresenta novo sistema em caráter especial, para tratamento de incentivo legal à uma empresa em específico"*) e por não cumprir as exigências dos artigos 150, § 6º, 165, §§ 2º e 6º, da Constituição Federal e artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pode o mesmo ser considerado **INCONSTITUCIONAL**.

É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

É o parecer. S.M.J.

Laranjal Paulista, 14 de março de 2022.

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607