



PARECER Nº 207/2025

INTERESSADO: Comissões Permanentes

EMENTA: VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 88.2025 / PROJETO DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO / LEI DE INCENTIVO À INOVAÇÃO, RESILIÊNCIA URBANA E MITIGAÇÃO DE DESASTRES NATURAIS / NÃO CARACTERIZADA A INCONSTITUCIONALIDADE / INICIATIVA CONCORRENTE / INCENTIVO FISCAL / NÃO VISLUMBRADA A RENÚNCIA DE RECEITA / CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO NÃO ARGUMENTADA

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca do veto parcial (art. 3º) ao Projeto de Lei nº 88/2025, que “institui o Programa Municipal de Incentivo à Inovação, Resiliência Urbana e Mitigação de Desastres Naturais no Município de Rio do Sul, e dá outras providências”, por razões de inconstitucionalidade.

O veto foi apostado e comunicado no prazo legal.

A inconstitucionalidade justificada pelo chefe do Poder Executivo não encontra guarida, vez que o Projeto aprovado nesta Casa de Leis não fere norma constitucional ou mesmo Lei Nacional, e nem tão pouco caracteriza-se como uma renúncia fiscal, do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a concessão de incentivos fiscais é dependente de certificação prévia das áreas em que os empreendimentos irão se instalar, e ainda faz-se necessária a apresentação de contrapartidas de sustentabilidade e geração de



emprego. Percebe-se assim, que não há renúncia de receita imediata, e não há como mensurar nem para o próximo ano, e muito menos para os seguintes.

Por fim, os argumentos legais apresentados para o veto estão desconexos de todo arcabouço constitucional.

É o breve relato dos fatos.

II – DO MÉRITO

Os argumentos utilizados pelo Prefeito Municipal ao vetar o art. 3º do Projeto de Lei nº 88/2025 são quanto a inconstitucionalidade formal, vez que caberia somente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre benefício fiscal, bem como somente Lei Complementar poderia tratar do tema.

Inicialmente, quanto a inconstitucionalidade em razão da não adoção de Lei Complementar, imperioso mencionar que o Projeto de Lei não trata de alteração da Legislação Tributária, mas sim da concessão de incentivos fiscais, por meio de lei específica, conforme dispositivo constitucional:

“Art. 150

[...]

§ 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”.

A Constituição Federal reserva à Lei Complementar apenas o estabelecimento de normas gerais de direito tributário (art. 146). A concessão de incentivos não exige Lei Complementar, podendo ser realizada via Lei Ordinária. No direito brasileiro, não há hierarquia entre Lei Ordinária e Lei



Complementar, conforme aduz o Chefe do Poder Executivo, mas sim campos de atuação material distintos.

Se a matéria não é reservada constitucionalmente à Lei Complementar, ela pode ser tratada por Lei Ordinária. Assim, esse primeiro ponto trazido no veto não merece prosperar.

Já quanto à usurpação de poderes por essa Casa de Leis, há que se evidenciar que vez que o projeto cria um programa de fomento a instalação de empreendimentos em locais certificados, com adoção de medidas de sustentabilidade, e ainda, com garantia de acesso universal e mobilidade, em períodos críticos, por meio de incentivo fiscal.

O programa padece de regulamentações, e ainda, conforme citado acima, em razão das certificações para instalação dos empreendimentos, não há como mensurar, nem para 2026 e nem para os anos vindouros, a fatia do imposto que será destinada ao programa.

Desta feita, a situação tratada nestes autos não se encaixa no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata da renúncia de receitas, bem como em nenhuma das hipóteses taxativamente tipificadas, de reserva de iniciativa do Poder Executivo. Imperativo, ainda, colacionar o precedente a seguir transcrito, aplicável ao caso em exame:

“(…) iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.(ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001, g.n.)

Esclarece o administrativista Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Direito Municipal Brasileiro” (Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541) que:



“Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ela cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...).”

Assim, o que se verifica no caso em tela, é que o projeto não pode ser classificado em nenhuma das proposituras de iniciativa do chefe do Prefeito, não provocando qualquer ingerência junto ao Executivo.

Conforme já salientado, o próprio projeto de lei estabelece condicionantes (contrapartidas) que mitigam o impacto da renúncia, caracterizando uma gestão fiscal responsável e não uma simples benesse. A ausência de estimativa de impacto orçamentário (Art. 14 da LRF) no momento da propositura não gera inconstitucionalidade da lei, mas apenas impede sua eficácia no exercício financeiro corrente, podendo ser sanada posteriormente pelo Poder Executivo na Lei Orçamentária.

Portanto, por exclusão, a iniciativa dos Projetos de Lei que não são de exclusividade do Prefeito, poderão se dar através de qualquer vereador, e até por iniciativa popular, e não há outro entendimento senão da participação de todos os agentes na construção legal, seja Legislativo ou Executivo. Ademais, a própria Lei Orgânica Municipal traz em seu bojo quais projetos de Lei são de privativa iniciativa do Chefe do Poder Executivo:

“Art. 22 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos e funções na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;



III - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - criação e extinção de secretarias municipais e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 37, VIII.”

Essa interpretação revela moderno posicionamento do STF, que considerou constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar, intitulado Rua da Saúde (RE nº 290.549/RJ - rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 28-2-2012, Primeira Turma, *DJE* de 29-3-2012).

“[...]a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local. [...] a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que ‘a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo’, a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa.”

Em sentido semelhante, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior sustenta que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo diz respeito “à elaboração de normas que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura da Administração Pública.” (VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. O Supremo Tribunal Federal e o Controle Jurisdicional da Atuação do Poder Legislativo: visão panorâmica e comentada constitucional. Brasília: Senado Federal, 2007)

E essa é a tese que prevalece no Supremo Tribunal Federal. Em recente Acórdão, da lavra do em. Ministro Eros Grau, ficou consignado:

“O texto normativo impugnado dispõe sobre matéria de caráter tributário, isenções, matéria que, segundo entendimento dessa Corte, é de iniciativa comum ou concorrente; não há, no caso, iniciativa [parlamentar] reservada ao Chefe do Poder Executivo. Tem-se por superado, nesta Corte, o debate a propósito de vício de iniciativa referente à matéria tributária” (ADI 3.809/ES, j. 14.6.07. Disponível em www.stf.gov.br. Acesso em 15 out. 2008, g.n.).



Continuando, no mesmo sentido, outra decisão do STF acerca da iniciativa geral nesse tipo de matéria:

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (ARE 743480 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013) Sem grifo no original.

A reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo contida no art. 61, §1º, II, "b" da Constituição Federal, e que fundamenta o veto, é específica aos Territórios, e não aos entes federativos.

Vereadores possuem legitimidade constitucional para apresentar projetos de lei que concedam benefícios fiscais ou tratem de matéria tributária, desde que não interfiram na estrutura administrativa ou no regime jurídico dos servidores. Esse é o entendimento vinculante do Supremo Tribunal Federal:

"A reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, 'b', da Constituição Federal, não se aplica à matéria tributária nos Municípios, Estados e Distrito Federal. A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o Chefe do Poder Executivo e os membros do Legislativo." (STF - ARE 878.911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Julgado em 29/09/2016).

No corpo do voto condutor, o Ministro Gilmar Mendes destaca que a iniciativa privativa do Executivo para leis orçamentárias não se confunde com a iniciativa para leis tributárias. O Legislativo não pode criar despesa sem fonte (orçamento), mas pode legislar sobre a receita (tributos).

Ainda, peremptório trazer à baila entendimento da nossa Corte Catarinense quanto a tema análogo, **em que resta inequívoco que lei de**



concessão de benefício fiscal em nada se confunde com leis orçamentárias, conforme aduz argumento do veto:

“CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR N. 244/2012, DO MUNICÍPIO DE LAGUNA, QUE "CONSOLIDA AS LEIS DE INCENTIVO FISCAL PARA O DESENVOLVIMENTO SÓCIO ECONÔMICO, EMPRESARIAL E TURÍSTICO DO MUNICÍPIO DE LAGUNA, REVOGA AS LEIS 1.188/06 E 1.360/09 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - 1. VÍCIO DE INICIATIVA - ORIGEM PARLAMENTAR - BENEFÍCIOS FISCAIS - MATÉRIA TRIBUTÁRIA - COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO PARLAMENTO E DO CHEFE DO EXECUTIVO - INICIATIVA RESERVADA DO EXECUTIVO QUE É RESTRITA À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - ART. 50, § 2º, III, DA CE/89 E 165, II, DA CF/88 - ORIENTAÇÃO DO STF - INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE ORIGEM - 2. AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO DE IMPACTO FINANCEIRO - ART. 121, § 1º, DA CE/89 E 165, § 6º, DA CF/88 - EXIGÊNCIA ESPECÍFICA DA LEI ORÇAMENTÁRIA QUE NÃO SE CONFUNDE COM MATÉRIA TRIBUTÁRIA - LEI COMPLEMENTAR IMPUGNADA QUE MORMENTE CONSUBSTANCIA UMA COMPILAÇÃO DE DUAS LEIS ORDINÁRIAS VIGENTES - INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À NORMA CONSTITUCIONAL - 3. ALEGADA PUBLICAÇÃO DA LEI IMPUGNADA EM VEDADO PERÍODO ELEITORAL - ART. 73, § 10, DA LEI N. 9.504/97 - CRISE DE LEGALIDADE CARACTERIZADA - NORMA INFRACONSTITUCIONAL - EVENTUAL INCONSTITUCIONALIDADE MERAMENTE REFLEXA - INOCORRÊNCIA DE AFRONTA À NORMA CONSTITUCIONAL - 4. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS ORDINÁRIAS QUE FORAM REVOGADAS PELA LEI COMPLEMENTAR IMPUGNADA - EFEITO REPRISTINATÓRIO - INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI REVOGADORA INACOLHIDA - ALEGAÇÃO PREJUDICADA - INCONSTITUCIONALIDADE INOCORRENTE - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. **1. Lei municipal com origem na Câmara de Vereadores que concede benefício fiscal não possui incompatibilidade vertical com a Constituição Estadual, pois, à luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do Prefeito apenas a lei de diretrizes orçamentárias (art. 50, § 2º, III, da CE/89), sendo concorrente a iniciativa legislativa sobre matéria tributária, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.** 2. Inocorre afronta constitucional por ausência de demonstrativo de impacto financeiro na aprovação de lei concessiva de benefício fiscal, porquanto é exigência prevista para elaboração da lei de diretrizes orçamentárias (art. 121, § 1º, da CE/89), o que não se confunde com matéria tributária. 3. A ação direta de inconstitucionalidade é via inadequada para discussão de infração a normas infraconstitucionais, não se prestando para dirimir crises de legalidade com eventual violação reflexa ao texto constitucional. 4. Inacolhida a alegação de inconstitucionalidade da lei revogadora, resta prejudicada a arguição de inconstitucionalidade das leis por aquela revogadas. (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n.



9186005-80.2013.8.24.0000, da Capital, rel. Des. Monteiro Rocha, Órgão Especial, j. 01-06-2016).”

Desta feita, por não se tratar de renúncia de receita (ano em questão e dois próximos), e portanto não atentar contra os ditames da LRF, por não afetar as metas fiscais, bem como não se revelar matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, vislumbra-se a total legalidade e constitucionalidade do art. 3º do Projeto de Lei nº 88/2025, não merecendo prosperar o veto do Prefeito Municipal.

Por fim, o veto deve ser submetido à apreciação da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça, Ética e Decoro Parlamentar e Redação Final quanto à constitucionalidade.

Também, ressalta-se que o veto deverá ser apreciado **em 30 dias**, somente podendo ser rejeitado pela **maioria absoluta dos vereadores**, **em única discussão e votação**, conforme a Lei Orgânica do município:

“Art. 26

.....

§ 4º O veto será apreciado dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores, em votação nominal (ELO 018/14).”

III - CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opino pela legalidade e constitucionalidade do art. 3º Projeto de Lei nº 88/2025, que “institui o Programa Municipal de Incentivo à Inovação, Resiliência Urbana e Mitigação de Desastres Naturais no Município de Rio do Sul, e dá outras providências”,



**CÂMARA DE
VEREADORES DE
RIO DO SUL**

NÃO SENDO JUSTIFICÁVEL O VETO quanto às razões de inconstitucionalidade.

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos edis, que deverão apreciar o veto ao Projeto de Lei em questão.

É o parecer, *sub censura*

Rio do Sul, 2 de dezembro de 2025.

ROBERTO ANDRADE BASTOS
Procurador Legislativo
OAB/SC 31.757
[Assinado Digitalmente]