



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG. N° 580/2025

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre a Emenda n° 04, de autoria do vereador Mauricinho do Sanduiche ao Projeto de Lei Complementar n° 015/2025, de autoria do Poder Executivo, que "Concede isenção de ISSQN ao serviço de transporte público urbano de passageiros", cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Proposta de Emenda n° 04, de autoria do vereador Mauricinho do Sanduiche ao Projeto de Lei Complementar n° 015/2025, de autoria do Poder Executivo, que concede isenção de ISSQN ao serviço de transporte público urbano de passageiros prestado sob concessão ou permissão.

A emenda propõe acrescentar ao Projeto de Lei n° 15/2025 o art. 3º, renumerando-se os artigos subsequentes, estabelecendo que: "A implementação e a continuidade do benefício dependem da publicação de estudo com: I – estimativa anualizada da renúncia; II – demonstração de compatibilidade com as metas fiscais; III – medidas compensatórias, quando cabíveis, nos termos do art. 14 da LC n° 101/2000."

Ab initio, informa o Regimento Interno do Poder Legislativo do Município de Contagem, em seu art. 182, inciso I, *in verbis*:

“Art. 182 - A emenda, quanto à sua iniciativa, é:

I - de Vereador;
(...)”

Normatiza o Estatuto da Casa em seu art. 180, que “*Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, com a finalidade de suprimir, substituir, aditar ou modificar dispositivo.*”

Ademais, o mesmo Diploma Legal dispõe em seu art. 184, inciso I, *in verbis*:

“Art. 184 - A emenda será admitida:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

I – se pertinente à matéria contida na proposição principal:”

Destaca-se que o artigo 30, incisos I da Constituição da República determina a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)”.*

Demais disso, A Emenda, *in examen*, inclui-se no rol das atribuições da Câmara Municipal, a teor do que dispõe o artigo 71, da Lei Orgânica do Município, *verbis*:

“Art. 71 - Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 72, dispor sobre todas as matérias de competência do Município”

Contudo, após análise minuciosa da proposição, observa-se que ela apresenta vícios que comprometem sua admissibilidade e configuram flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade, conforme se passa a demonstrar.

Primeiramente, cumpre observar que a Emenda nº 01, apresentada ao projeto, estabeleceu prazo determinado de 24 (vinte e quatro) meses para a vigência da isenção, nos termos do § 1º do art. 1º. Ocorre que a Emenda nº 04 ora analisada pretende permitir a revogação da isenção a qualquer tempo, o que configura frontal violação ao Código Tributário Nacional.

O art. 178 do Código Tributário Nacional é categórico ao estabelecer que "a isenção, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei, a qualquer tempo". A interpretação deste dispositivo é cristalina: quando a isenção é concedida por prazo certo, como ocorre no caso em tela em virtude da Emenda nº 01, ela não pode ser revogada a qualquer tempo, devendo ser respeitado o prazo estabelecido na lei concessiva.

A *ratio legis* do art. 178 do CTN é preservar a segurança jurídica e a confiança legítima dos contribuintes que se beneficiam de isenções temporárias. Permitir a revogação prematura de isenção concedida por prazo determinado frustraria expectativas legítimas e violaria o princípio da proteção da confiança, corolário do Estado Democrático de Direito consagrado no art. 1º da Constituição da República.

Ademais, ainda que se admitisse hipoteticamente a possibilidade de revogação da isenção, tal medida deveria observar rigorosamente os princípios constitucionais da anterioridade e da noventena, previstos no art. 150, III, "b" e "c" da Constituição da República:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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

(...)

III - cobrar tributos:

(...)

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;"

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a revogação de isenção se equipara à majoração de tributo para fins de aplicação dos princípios da anterioridade e noventena:

Ementa: Direito constitucional e tributário. Recurso extraordinário. ICMS. Revogação ou supressão de benefício fiscal. Anterioridade tributária. Reafirmação de jurisprudência. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Pará que anulou autos de infração fiscal relativos ao recolhimento a menor de ICMS, realizados com base em benefício fiscal revogado. Isso ao fundamento de que a supressão ou a redução de benefício tributário deve observar a anterioridade tributária. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se o princípio da anterioridade tributária deve ser observado nos casos de redução ou de supressão de incentivo ou benefício tributário. III. Razões de decidir 3. No julgamento de Agravo em Embargos de Divergência no RE 564.225, o STF afirmou “que se aplica o princípio da anterioridade tributária, geral e nonagesimal, nas hipóteses de redução ou de supressão de benefícios ou de incentivos fiscais, haja vista que tais situações configuram majoração indireta de tributos”, observadas as exceções expressas na Constituição. 4. O princípio da anterioridade busca assegurar a previsibilidade da relação fiscal, de modo a evitar que o sujeito passivo seja surpreendido com um aumento súbito de encargo, sem a possibilidade de planejamento financeiro. Precedentes. IV. Dispositivo e tese 5. Recurso extraordinário conhecido e desprovido. Tese de julgamento: “O princípio da anterioridade tributária, geral e nonagesimal, se aplica às hipóteses de redução ou de supressão de benefícios ou de incentivos fiscais que resultem em majoração indireta de tributos, observadas as determinações e as exceções constitucionais para cada tributo”. (RE 1473645 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 21-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-136 DIVULG 28-04-2025 PUBLIC 29-04-2025) grifamos



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Portanto, mesmo que se pretendesse revogar a isenção, seria imperioso respeitar o exercício financeiro seguinte e o prazo nonagesimal.

Outrossim, verifica-se que o inciso I da Emenda nº 04 impõe ao Poder Executivo obrigação diversa e incompatível com aquela prevista no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Dispõe o referido artigo:

"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." grifamos

A emenda em análise, ao estabelecer no inciso I obrigação ao Executivo que não se coaduna com os requisitos específicos do art. 14 da LRF, viola frontalmente a legislação de responsabilidade fiscal.

A LRF exige demonstração prévia de impacto orçamentário-financeiro para o exercício e para os dois seguintes, não cabendo ao legislador municipal criar requisitos diversos ou conflitantes com a norma geral de finanças públicas editada pela União no exercício de sua competência constitucional privativa (art. 163 da CR/88).

A imposição de obrigações ao Poder Executivo em desconformidade com a LRF compromete o planejamento orçamentário, a gestão fiscal responsável e pode ensejar responsabilização por descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme art. 73 da LC 101/2000.

Outrossim, verifica-se grave vício de inconstitucionalidade e ilegalidade na imposição contida no inciso I da Emenda nº 04, que determina a obrigatoriedade de publicação de "estimativa anualizada da renúncia".

Tal exigência configura invasão à esfera de competência privativa do Poder Executivo, em afronta direta à Constituição da República e à Lei Orgânica do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Como dito alhures, a LRF exige que a estimativa de impacto do exercício em que deva iniciar a vigência da lei e dos dois anos seguintes acompanhe o projeto de lei concessivo do benefício, ou seja, trata-se de requisito de tramitação legislativa, não de obrigação permanente e anualizada de publicação de estudos pelo Poder Executivo após a aprovação da lei.

A emenda, ao criar obrigação de publicação periódica anualizada da estimativa de renúncia, estabelece atribuição nova e permanente para órgãos do Poder Executivo que extrapola os limites da competência legislativa municipal.

Tal imposição viola frontalmente o princípio da separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição da República, segundo o qual "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário", preceito que se aplica aos Municípios por força do princípio da simetria constitucional.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já decidiu que leis de iniciativa parlamentar que tratam de matéria de natureza tipicamente administrativa, envolvendo a própria estrutura da Administração, são inconstitucionais por vício de iniciativa.

Neste sentido decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT. IMPOSIÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS BIMESTRAL AO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Arantina em face de dispositivos da Lei Municipal n. 1.167/2021, originados da Emenda Modificativa/Aditiva n. 01/2021 ao Projeto de Lei n. 008/2021. Sustenta o requerente que as alterações promovidas afrontam a Lei Orgânica Municipal, a Lei Orgânica do SUS e o princípio constitucional da inviolabilidade da privacidade, além de impor obrigações ao Executivo em afronta ao princípio da separação dos poderes.(...)

A criação de despesas obrigatórias por lei municipal sem estimativa do impacto orçamentário e financeiro afronta o art. 113 do ADCT e configura inconstitucionalidade formal.

A exigência de prestação de contas bimestral pelo Executivo ao Legislativo, quando a Constituição Estadual prevê controle anual, viola o princípio da separação dos poderes.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

A imposição de divulgação de informações sobre cidadãos atendidos por programas sociais viola o direito constitucional à privacidade e o dever de sigilo profissional.
Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 125, § 2º; ADCT, art. 113; Constituição do Estado de Minas Gerais, arts. 6º, parágrafo único; 62, XX; 90, XII; 173, § 1º; 180.
Jurisprudência relevante citada: TJMG, ADI 1.0000.23.053122-0/000, Rel. Des. Marco Aurélio Ferenzini, Órgão Especial, j. 23.11.2023, DJe 04.12.2023; TJMG, ADI 1.0000.18.053397-8/000, Rel. Des. Dárcio Lopardi Mendes, Órgão Especial, j. 26.10.2020, DJe 28.10.2020. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.276388-8/000, Relator(a): Des.(a) Evangelina Castilho Duarte, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/05/2025, publicação da súmula em 16/05/2025) grifamos

Porquanto, a matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II e 84, IV e VI, 'a', da Constituição da República e do art. 76, II e 92 da Lei Orgânica do Município de Contagem, visto ser de sua competência a organização administrativa, a definição de atribuições de órgãos e a estruturação dos procedimentos internos do Poder Executivo.

Ao impor, por lei de iniciativa parlamentar, a obrigação de que órgãos do Executivo Municipal produzam e publiquem anualmente estudos técnicos de estimativa de renúncia fiscal, a emenda invade essa esfera de competência privativa, determinando como a Administração deve se organizar e quais atividades seus órgãos devem realizar.

Pelo que, a emenda incorre em vício de inconstitucionalidade formal, por violação a competência privativa do Poder Executivo.

Ademais, a imposição de atribuições contínuas e permanentes aos órgãos do Poder Executivo implica aumento de despesa, seja pela necessidade de contratação de pessoal técnico especializado, seja pela demanda de recursos materiais e tecnológicos para a elaboração dos estudos anualizados.

Nesse aspecto, a emenda também viola o art. 113 do ADCT, visto não estar acompanhada da estimativa de impacto orçamentário da despesa, incorrendo em inconstitucionalidade formal.

Vale destacar ainda, que a LRF já estabelece os mecanismos de controle e transparência fiscal aplicáveis, incluindo a publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (art. 52) e do Relatório de Gestão Fiscal (art. 54), que devem conter informações sobre renúncia de receita. Criar, por emenda parlamentar, obrigação adicional e específica de publicação anualizada para um benefício fiscal determinado configura *bis in idem* e desorganiza o sistema de controle fiscal estabelecido na legislação federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

A pretensão de condicionar a continuidade de benefício fiscal mediante imposição de obrigações não previstas adequadamente na legislação tributária e de responsabilidade fiscal, com criação de atribuições permanentes para órgãos do Executivo, afronta o princípio da legalidade estrita em matéria tributária (art. 150, I, da CF/88), o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CR/88) e a autonomia administrativa do Poder Executivo.

Assim, a conjugação dos vícios apontados - violação ao art. 178 do CTN em face da existência de prazo certo estabelecido pela Emenda nº 01, inobservância dos princípios constitucionais da anterioridade e noventena, invasão da competência privativa do Poder Executivo para organizar sua própria administração, e incompatibilidade com o sistema de controle fiscal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal - torna a Emenda nº 04 juridicamente insustentável, ante a sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

Diante das considerações apresentadas, manifestamo-nos ***pela ilegalidade, inconstitucionalidade e inadmissibilidade da Emenda nº 04 ao Projeto de Lei Complementar nº 015/2025, de autoria do Poder Executivo.***

É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 02 de outubro de 2025.

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral