



# **CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM**

ESTADO DE MINAS GERAIS

*PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM*

**PJ/PG.Nº 664/2025**

**Do: Procurador Geral**

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

*Senhor Presidente:*

*Instados a emitir parecer sobre a Emenda nº 014, de autoria da Vereadora Tia Keyla, ao Projeto de Lei Complementar nº 016/2025, de autoria do Poder Executivo, que "Institui incentivos e reduções especiais para quitação de créditos do Município de Contagem e altera a Lei nº 1.611, de 30 de dezembro de 1983 - Código Tributário do Município de Contagem", cumpre-nos manifestar:*

Trata-se de Proposta de Emenda nº 014, de autoria da Vereadora Tia Keyla, ao Projeto de Lei Complementar nº 016/2025, que altera a redação do artigo 10 para estabelecer que na hipótese do §1º, quando da reconstituição do saldo devedor remanescente, cada centavo pago pelo devedor extinguirá o crédito tributário objeto do parcelamento nesta devida proporção, inclusive as obrigações acessórias e acréscimos legais como multas, correção, juros e eventuais honorários aos quais tenha se submetido.

A matéria veiculada nesta Emenda se adequa à Competência Legislativa assegurada ao Município, insculpida no artigo 30, incisos I, II e III, da Constituição da República e no artigo 6º, inciso I, II e IX, da Lei Orgânica do Município de Contagem:

*“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 CONTAGEM**

ESTADO DE MINAS GERAIS

*“Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que lhe couber;*  
*(...)*

*IX - instituir e arrecadar tributos de sua competência, fixar e cobrar preços, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;”*

Ademais disso, o Regimento Interno do Poder Legislativo do Município de Contagem, em seu art. 182, inciso I, informa a competência do Vereador para apresentação de emendas, *in verbis*:

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

*I - de Vereador;*  
*(...)”*

Nesse sentido, 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.”*

Sendo certo que, conforme o mesmo Diploma Legal dispõe, em seu art. 184, inciso I, a emenda será admitida se pertinente à matéria contida na proposição principal, *in verbis*:

*“Art. 184 - A emenda será admitida:*

*I – se pertinente à matéria contida na proposição principal;*  
*(...)”*

Nessa senda, imperioso destacar que o poder de emendar projetos de lei pode ser legitimamente exercido pelos membros do legislativo, respeitadas as limitações estabelecidas pela Constituição da República, pela Lei Orgânica Municipal e pelo Regimento Interno.

*In casu*, verifica-se que a Emenda nº 014 guarda pertinência temática com o Projeto de Lei Complementar nº 016/2025, uma vez que ambos tratam de incentivos fiscais e reduções especiais para quitação de créditos tributários municipais, especialmente quanto aos efeitos da revogação dos benefícios concedidos.

Contudo, embora a emenda esteja formalmente em consonância com os requisitos regimentais de admissibilidade e pertinência temática, verifica-se a existência de óbices de natureza técnica, jurídica e constitucional que impedem sua aprovação.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM**

ESTADO DE MINAS GERAIS

A proposta apresentada altera substancialmente o regime de revogação de benefícios previsto no artigo 10 do projeto original, estabelecendo que, na hipótese de reconstituição do saldo devedor remanescente, cada centavo pago pelo devedor extinguirá proporcionalmente o crédito tributário objeto do parcelamento, inclusive as obrigações acessórias e acréscimos legais.

Primeiramente, a redação proposta pela emenda apresenta imprecisão técnica e ambiguidade quanto à sua aplicação prática. A expressão "cada centavo pago pelo devedor extinguirá o crédito tributário objeto do parcelamento nesta devida proporção" carece de clareza normativa, não estabelecendo critérios objetivos para determinar como se dará a extinção proporcional do crédito tributário e seus acréscimos.

A falta de precisão na norma tributária viola o princípio da segurança jurídica e pode gerar interpretações diversas na aplicação da lei, prejudicando tanto a Administração Tributária quanto os contribuintes. Em matéria tributária, a clareza e objetividade são requisitos essenciais para a validade da norma.

Ademais, a proposta demonstra grave confusão conceitual quanto à natureza jurídica das obrigações tributárias, incorrendo em equívoco técnico-jurídico ao pretender equiparar e conferir tratamento idêntico a institutos juridicamente distintos.

O Código Tributário Nacional estabelece clara distinção entre obrigação tributária principal e obrigação tributária acessória, dispostas nos artigos 113 e seguintes:

*"Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória.*

*§ 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.*

*§ 2º A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.*

*§ 3º A obrigação acessória, pelo simples fato da sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária. "*

A obrigação tributária principal tem natureza patrimonial e consiste no dever de pagar o tributo ou a penalidade pecuniária. Já a obrigação tributária acessória tem natureza instrumental e consiste no dever de fazer ou não fazer algo no interesse da arrecadação ou fiscalização tributária, como emitir nota fiscal, apresentar declarações, manter livros fiscais, entre outros.

O artigo 156 do Código Tributário Nacional arrola as modalidades de extinção do crédito tributário, que se aplicam exclusivamente às obrigações tributárias principais de natureza pecuniária:

*"Art. 156. Extinguem o crédito tributário:*



# **CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM**

## **ESTADO DE MINAS GERAIS**

- I - o pagamento;*
- II - a compensação;*
- III - a transação;*
- IV - remissão;*
- V - a prescrição e a decadência;*
- VI - a conversão de depósito em renda;*
- VII - o pagamento antecipado e a homologação do lançamento nos termos do disposto no artigo 150 e seus §§ 1º e 4º;*
- VIII - a consignação em pagamento, nos termos do disposto no § 2º do artigo 164;*
- IX - a decisão administrativa irreformável, assim entendida a definitiva na órbita administrativa, que não mais possa ser objeto de ação anulatória;*
- X - a decisão judicial passada em julgado.*
- XI - a dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em lei."*

As obrigações acessórias, por sua natureza instrumental e não patrimonial, não se extinguem pelas mesmas modalidades aplicáveis aos créditos tributários. Elas se cumprem pela realização da prestação devida (fazer ou não fazer) ou se convertem em obrigação principal quando descumpridas, nos termos do § 3º do artigo 113 do CTN.

Além disso, a exclusão do crédito tributário por isenção e anistia não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal:

*"Art. 175. Excluem o crédito tributário:*

*I - a isenção;*

*II - a anistia.*

*Parágrafo único. a exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela conseqüentes."*

Especificamente quanto à compensação, prevista no artigo 170 do Código Tributário Nacional, esta modalidade de extinção do crédito tributário aplica-se exclusivamente a créditos líquidos e certos de natureza patrimonial:

*"Art. 170. A lei pode, nas condições e sob as garantias que estipular, ou cuja estipulação em cada caso atribuir à autoridade administrativa, autorizar a compensação de créditos tributários com créditos líquidos e certos, vencidos ou vincendos, do sujeito passivo contra a Fazenda pública.*

*Parágrafo único. Sendo vincendo o crédito do sujeito passivo, a lei determinará, para os efeitos deste artigo, a apuração do seu montante, não podendo, porém, cominar redução maior que a correspondente ao juro de 1% (um por cento) ao mês pelo tempo a decorrer entre a data da compensação e a do vencimento."*



## **CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM**

ESTADO DE MINAS GERAIS

Assim, as obrigações acessórias, por não possuírem conteúdo patrimonial e não constituírem crédito tributário propriamente dito, não podem ser objeto de compensação.

Logo, somente quando convertidas em obrigação principal, pela aplicação de penalidade pecuniária decorrente de seu descumprimento, é que passam a integrar o crédito tributário e podem ser alcançadas pelas modalidades de extinção previstas no CTN.

A emenda proposta, ao determinar que "cada centavo pago pelo devedor extinguirá o crédito tributário objeto do parcelamento nesta devida proporção, inclusive as obrigações acessórias", demonstra confusão entre institutos jurídicos distintos e propõe sistemática de extinção juridicamente inviável para as obrigações acessórias que não tenham sido convertidas em penalidade pecuniária.

Além disso, a proposta contraria frontalmente a sistemática estabelecida no projeto original e na legislação tributária vigente.

O §1º do artigo 10 do projeto, em sua redação original, prevê que a revogação do parcelamento decorrente da Lei Complementar implica na perda de todos os benefícios concedidos, resultando na reconstituição do saldo devedor e a restauração das multas, atualização e valor principal, com os acréscimos legais previstos na legislação municipal à época da ocorrência dos respectivos fatos geradores, abatida a importância efetivamente recolhida.

Esta sistemática está em consonância com o disposto no § 2º do artigo 10, que estabelece que a revogação dos benefícios não restabelece parcelamento regular que estava em curso por ocasião da concessão dos descontos desta Lei Complementar, nem mesmo altera as hipóteses e condições dispostas no artigo 38 da Lei nº 1.611, de 1983 - Código Tributário do Município de Contagem.

A alteração proposta pela emenda subverte completamente esta lógica, criando um regime de extinção proporcional que não encontra amparo na legislação tributária e que contraria os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Demais disso, a emenda possui implicação tributária direta que configura renúncia de receita, uma vez que estabelece forma de extinção de créditos tributários mais benéfica do que a prevista no projeto original, reduzindo o montante a ser recuperado pelo Município em caso de inadimplemento do parcelamento.

Nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) e art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita exige o cumprimento de requisitos específicos:

*“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de*



## **CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM**

ESTADO DE MINAS GERAIS

*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.”*

*“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”*

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais é pacífica no sentido de que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro deve acompanhar a proposição legislativa desde sua origem, não podendo ser relegada a momento posterior à aprovação da norma.

A exigência constitucional visa a garantir que o Poder Legislativo tenha conhecimento prévio das consequências fiscais da medida antes de deliberar sobre sua aprovação.

Nesse sentido, é o entendimento da Suprema Corte:

*EMENTA Recurso extraordinário. Direito tributário. IPTU. Isenção. Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP. Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Inconstitucionalidade. Artigo 113 do ADCT. Modulação dos efeitos da decisão. 1. De acordo com a jurisprudência da Corte, deve ser observado por todos os entes da federação o art. 113 do ADCT, o qual estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. 2. Incidiu em inconstitucionalidade a Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP, a qual dispôs sobre isenção de IPTU, em razão de a respectiva proposição legislativa não ter sido acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. 3. A isenção de IPTU a que se refere a lei questionada está relacionada a relevante aspecto social, beneficiando munícipes*





## **CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM**

ESTADO DE MINAS GERAIS

*inseridos em contexto de especial vulnerabilidade. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão. 4. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento, declarando-se a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.982 do Município de Itirapina/SP, de 10 de agosto de 2020. 5. Modulação dos efeitos da decisão, estabelecendo-se que ela produza efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a preservar as isenções de IPTU concedidas até a mesma data. (RE 1343429, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-04-2024 PUBLIC 18-04-2024) grifamos*

*EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material. 3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento. (ADI 6074, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021) grifamos*

Nesse sentido também já se manifestou o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

## ESTADO DE MINAS GERAIS

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CATAGUASES. LEI Nº 5.045/2024. TAXA DE LOCALIZAÇÃO, INSTALAÇÃO E LICENÇA DE FUNCIONAMENTO. CONCESSÃO DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO AO ART. 113, ADCT, CR. NORMA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PERIGO DE DANO. IMPACTO NAS FINANÇAS PÚBLICAS. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA.*

### *I. Caso em exame*

*Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Cataguases, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.045/2024, que alterou dispositivo do Código Tributário Municipal para conceder isenção da taxa de localização, instalação e licença de funcionamento a escritórios de advocacia, sem a correspondente estimativa do impacto orçamentário e financeiro.*

### *II. Questão em discussão*

*2. A questão em discussão consiste em:*

*(i) verificar a existência de inconstitucionalidade formal da lei municipal, por ausência de estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro, em violação ao art. 113 do ADCT; e (ii) analisar eventual inconstitucionalidade material por afronta à norma inserta no art. 73, §10, da Lei nº 9.504/1997, que veda a concessão de benefícios pela Administração Pública em ano eleitoral.*

### *III. Razões de decidir*

*3. O art. 113 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, determina que proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou estabeleçam renúncia de receita devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário e financeiro.*

*4. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que referida norma é de observância obrigatória pelos entes federados.*

*5. A lei municipal impugnada concedeu isenção tributária sem a apresentação do referido estudo, o que caracteriza vício de inconstitucionalidade formal.*

*6. O perigo de dano irreparável ou de difícil reparação reside na possibilidade de comprometimento do equilíbrio das finanças públicas em decorrência da concessão da isenção tributária.*

*7. Diante da constatação da inconstitucionalidade formal, fica prejudicada, no presente juízo de cognição sumária, a análise da alegação de inconstitucionalidade material.*

### *IV. Dispositivo e tese*

*8. Medida cautelar deferida.*

*Tese de julgamento: "1. É formalmente inconstitucional lei municipal que institui isenção tributária sem a prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro, em violação ao art. 113 do ADCT da Constituição da República." (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.24.538549-7/000, Relator(a): Des.(a) Pedro Bitencourt*





## **CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM**

ESTADO DE MINAS GERAIS

*Marcondes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 11/09/2025, publicação da súmula em 17/09/2025) grifamos*

Assim, a emenda não apresenta estimativa de impacto orçamentário-financeiro que demonstre as consequências da alteração proposta sobre a arrecadação municipal, especialmente quanto à redução da receita decorrente da nova forma de extinção proporcional dos créditos tributários em caso de inadimplemento.

A emenda, portanto, padece de vício de inconstitucionalidade formal, por ausência de demonstração prévia do impacto orçamentário-financeiro, em violação ao art. 113 do ADCT da Constituição da República e ao art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Ademais, a proposta viola os princípios da técnica legislativa e da clareza normativa, essenciais para a validade e eficácia das leis tributárias, criando insegurança jurídica tanto para a Administração Tributária quanto para os contribuintes, além de demonstrar equívoco conceitual quanto à natureza jurídica das obrigações tributárias e suas formas de extinção.

Por fim, cumpre registrar que a redação original do artigo 10 do projeto já contempla adequadamente o regime de revogação dos benefícios, prevendo a reconstituição do saldo devedor com a restauração dos valores originais, abatida a importância efetivamente recolhida, e preservando o direito adquirido dos contribuintes que cumpriram as exigências legais.

Diante das considerações apresentadas, manifestamo-nos ***pela ilegalidade, inconstitucionalidade e inadmissibilidade da Emenda 14 ao Projeto de Lei Complementar nº 016/2025, de autoria do Poder Executivo.***

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

*Contagem, 22 de outubro de 2025.*

**Silvério de Oliveira Cândido**  
**Procurador Geral**