

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 84-A/2024 CJL  
PROTOCOLO: 3607/2024  
DATA ENTRADA: 10 de dezembro de 2024  
PROJETO DE LEI nº 10.007 de 2024

**Ementa:** Institui o Centro Vivo: Plano de incentivos fiscais para atividades econômicas desenvolvidas na área delimitada pelo poder público e dá outras providências.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado as Comissões Permanentes pertinentes sobre o projeto que institui o Centro Vivo: Plano de incentivos fiscais para atividades econômicas desenvolvidas na área delimitada pelo poder público e dá outras providências.. Projeto de lei nº 10.007, de autoria do **PODER EXECUTIVO**.

O referido projeto de lei é composto por quinze artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo Chefe do Executivo.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim o autor justifica em parte o projeto:

“O presente projeto propõe a implementação de um Plano de Incentivos Fiscais voltado para promover e desenvolver atividades econômicas inovadoras e tecnológicas. A iniciativa prevê a concessão de benefícios fiscais específicos para empresas e empreendedores situados na área delimitada para esse propósito, incentivando o crescimento sustentável e a inovação na região. O Centro Vivo de Caruaru tem como principal objetivo impulsionar a economia criativa, um setor que

vem ganhando cada vez mais relevância no cenário mundial, ao promover a inovação, a tecnologia, a geração de empregos qualificados e o fortalecimento das atividades culturais e artísticas no município. Além disso, busca fomentar um ambiente propício para startups, empresas de base tecnológica, e empreendedores do setor Vivo, com o intuito de atrair novos investimentos e contribuir para a modernização do tecido produtivo local.”

**É o relatório.**

**Passo a opinar.**

## **2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.**

**Ab initio**, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores(as) que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

**Art. 91** – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

**Art. 133** – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

**Art. 274** – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos



relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

**“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica,** que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

### **3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.**

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30<sup>1</sup> da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – benefício fiscal no âmbito municipal – não repercute na seara de competência da União ou do Estado.

#### 4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta de seus membros<sup>2</sup>, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, § 2º, do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

**Art. 115** – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

b) as leis que envolvam **matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e **de serviços públicos**;

**Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e **dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o presente projeto de lei será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local

<sup>2</sup> § 1º - As deliberações da Câmara, excetuados os casos previstos em lei, serão tomadas por maioria simples de votos, presentes pelo menos a maioria absoluta dos Vereadores

<sup>3</sup> **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

## 5. MÉRITO

O “Centro Vivo” é uma proposição cuja finalidade é fomentar startups, empresas de base tecnológica e empreendedores do setor, oferecendo benefícios fiscais como isenção do IPTU, diferimento no pagamento de tributos e descontos no ITBI.

A área do “Centro Vivo” abrange o centro da cidade e a área da estação ferroviária, buscando revitalizar esses espaços e impulsionar a economia local. O projeto visa também posicionar Caruaru-PE como um líder regional em inovação e sustentabilidade, expandindo suas fronteiras econômicas e integrando novas tecnologias.

Na essência, o projeto visa criar um ambiente favorável à inovação, gerando empregos de qualidade e fortalecendo novos modelos de negócios, alinhados com as tendências globais. Isso contribuirá para o desenvolvimento sustentável da cidade, com um ecossistema econômico dinâmico que beneficia empresas e a comunidade.

### 5.1 – Benefícios e Iniciativa

O referido projeto propõe a isenção do IPTU por 5 anos para imóveis utilizados exclusivamente pelos empreendimentos (§ 1º) reduzindo o custo operacional das empresas; O diferimento do pagamento da TLF por 6 meses após o vencimento (§ 2º) como um “fôlego” financeiro para os negócios se estabelecerem; e, por fim, o desconto de 50% no ITBI para a primeira transmissão de imóveis comerciais que passaram por obras de construção ou recuperação (§ 3º) incentivando a revitalização e o investimento na área, eis o texto do projeto:

Art. 4º As empresas e empreendedores que se instalarem no Centro Vivo de Caruaru poderão usufruir **dos seguintes incentivos fiscais:**

§ 1º Os imóveis utilizados exclusivamente para o funcionamento de empreendimentos instalados no Centro Vivo **terão isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU por 5 (cinco) anos**, tendo o início a partir do primeiro dia do exercício fiscal seguinte à data de aprovação do pedido.

§ 2º **O diferimento do pagamento do valor de Taxa de Fiscalização de Localização e Funcionamento - TLF** devido, devendo o recolhimento ocorrer 6 (seis) meses após a data prevista no calendário fiscal do Município e pago em cota única;

§ 3º **Desconto de 50% (cinquenta por cento) do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI incidente sobre a primeira transmissão da propriedade de imóveis destinados ao uso comercial**, localizados no Centro Vivo, nos quais foram realizadas obras de construção, recuperação total, recuperação parcial ou renovação, devendo observar as seguintes condições:

I - O direito de requerer o desconto decai com o prazo de 2 (dois) anos, contados da conclusão da obra.

II - O benefício será concedido uma única vez por imóvel

Feitas essas considerações, cumpre lembrar que o IPTU e o ITBI são impostos de titularidade municipal, previstos constitucionalmente no Art. 156, inciso I e II, com regulamentação no Código Tributário Municipal<sup>4</sup> nos seguintes termos:

Art. 236. Ficam instituídos, no âmbito deste Município, os seguintes tributos:

**I - IMPOSTOS:**

a) sobre serviços de qualquer natureza - ISS;

b) **sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;**

c) **sobre a transmissão inter vivos, a qualquer título**, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição - ITBI.

**II - TAXAS:**

a) em razão do exercício regular do poder de polícia:

1. **Taxa de Fiscalização para Localização e Funcionamento de Atividades;**

Para fins de regulamentação, há os seguintes ditames:

**Art. 291.** O **Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana** tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, localizado na zona urbana do Município.

Parágrafo único. Para fins de incidência, consideram-se bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente, desde que insuscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social.

**Art. 322.** O **Imposto Sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos** a eles Relativos tem como fato gerador:

I. a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, da propriedade de bens imóveis;

II. a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de direitos reais sobre bens imóveis;

III. a cessão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de direitos relativos às transmissões descritas nos incisos anteriores..

§ 1º Para fins de incidência, consideram-se bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente, desde que insuscetíveis de movimento próprio

<sup>4</sup> Lei Complementar nº 15 de 2009.

ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social. (Incluído pela Lei Complementar nº 043/13)

§ 2º O imposto de que trata este artigo refere-se a atos e contratos relativos a imóveis situados no território deste Município. (Incluído pela Lei Complementar nº 043/13)

A Lei Orgânica do município é bastante clara ao determinar que proposições que tratem de tributos sejam de iniciativa reservada, eis o conteúdo legal:

**Art. 36** - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e **matéria tributária**;

Nesse contexto, a isenção do IPTU, o diferimento da TLF e o desconto no ITBI são medidas que visam reduzir os custos para as empresas, estimular o investimento e a geração de empregos na região, ações que necessitam de uma iniciativa reservada, e assim a proposição o faz.

Portanto, a proposta de alteração desses tributos por meio de projeto de lei de iniciativa do Executivo atende ao princípio da legalidade e da competência legislativa. Garantindo a segurança jurídica e a efetividade do projeto, estando em consonância com as disposições da Lei Orgânica do Município.

## 5.2 – Da Memória de Cálculo -

A concessão de benefício fiscal as empresas requer o cumprimento de regras de responsabilidade fiscal, afinal se está abrindo mão de **receitas públicas**.

A primeira abordagem legal ao tema é a observância dos ditames da Lei de Diretrizes Orçamentárias, visto que é ela que autoriza e prevê alterações tributárias a serem feitas pelo município. Observe o diz a Lei Municipal nº 7.312, de 02 de setembro de 2024:

**Art. 69.** Os projetos de lei de concessão de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, **isenção em caráter não geral**, **alteração de alíquota** ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios, que correspondam a tratamento diferenciado, **poderão ser**

**apresentados no exercício de 2025, respeitadas disposições do art. 14 da Lei complementar nº 101/2000.**

Em sendo assim, a LDO/2025 autoriza expressamente a possibilidade de concessão de benefícios fiscais, desde que alinhados com a Lei Complementar nº 101/00, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tratando do tema da renúncia de receitas, a LRF, em seu Art. 14, e seguintes, preconiza os seguintes mandamentos:

## **Seção II**

### **Da Renúncia de Receita**

**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.

O Art. 14 da LRF exige que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Essa



estimativa deve demonstrar a perda de receita e as medidas de compensação para garantir o equilíbrio das contas públicas.

No caso em análise **não há estimativa do impacto econômico financeiro** do programa, nas palavras do ordenador de despesas:

| DECLARAÇÃO DE JUSTIFICATIVA  |
|--|
| <p>Considerando o disposto do presente projeto de lei que trata da instituição do Centro Vivo, declaro que a referida proposição legislativa não exige a elaboração de estudo de impacto orçamentário-financeiro. Isso se deve ao fato de que o texto do projeto não contempla a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária aos estabelecimentos do ramo de tecnologia que já estão instalados no perímetro determinado no referido projeto, mas trata-se de uma demanda futura, onde não há possibilidade de prevê o quantitativo de estabelecimentos que futuramente irão se instalar no perímetro do Centro Criativo, sendo não resultará em renúncia de receita, nos termos do artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).</p> <p>Declaro também que não haverá aumento de despesas, onde não ocasionará o comprometimento do equilíbrio das finanças públicas, dispensando a exigência de cálculo prévio de impacto fiscal.</p> |

Em tese, o ordenador de despesas argumenta que os valores atuais das “contas públicas” irão se manter inalterados, sendo que o benefício somente se dará para os novos empreendimentos que se instalarem no local.

Em sendo assim, muito embora se esteja “abrindo mão de arrecadação”, o fato é que tais valores não foram considerados no orçamento, até porque não existem, o que importa em uma situação que não se adequa aos regimentais ordenadores do Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A justificativa do ordenador de despesas de que os valores atuais das contas públicas se manterão inalterados, pois o benefício se aplica apenas a novos empreendimentos, não se sustenta. A renúncia de receita futura, ainda que não prevista no orçamento atual, precisa ser estimada e considerada para garantir o equilíbrio das contas públicas a longo prazo.

A ausência dessa estimativa coloca em risco a sustentabilidade do projeto e a saúde financeira do município. A falta de previsão da renúncia de receita pode levar a desequilíbrios fiscais e comprometer a capacidade do município de investir em outras áreas essenciais.

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei, apesar de seus objetivos louváveis, precisa ser revisto para se adequar às normas de responsabilidade fiscal. A inclusão de um estudo detalhado do impacto orçamentário-financeiro, com a devida estimativa da renúncia de receita e medidas de compensação, é essencial para garantir a viabilidade do projeto e a transparência na gestão dos recursos públicos.

## 6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade de apresentação destas pelo Relator(a).

## 7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição.

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei, **desde que acompanhado por memória de cálculo e estimativa do impacto econômico financeiro do programa**.

É o parecer. À conclusão superior.



**ANDERSON DE MÉLO**  
OAB-PE 33.933D  
Supervisor de Consultoria e Legislação  
Digital

**EDILMA ALVES CORDEIRO**  
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

**AÍLTON JOSÉ**  
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL