



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

PARECER JURÍDICO Nº 187/25

DA: PROCURADORIA JURÍDICA
PARA: MESA DIRETORA
PROJETO DE LEI Nº 164/25

I - RELATÓRIO

A Mesa Diretora remete a esta Procuradoria Jurídica o **Projeto de Lei nº 164/25** e solicita parecer técnico nos termos da Resolução nº 1.241/91, que estabelece normas para tramitação de Projetos nesta Casa Legislativa.

Trata-se de apresentação de Projeto de Lei de autoria do nobre vereador **JORGE DE OLIVEIRA**, que institui o **Programa de Quitação Alternativa de Débitos Municipais (PQADM)**, que permite a compensação de dívidas tributárias de pessoas físicas e jurídicas com o Município de Volta Redonda por meio da prestação de serviços de interesse público.

Em síntese é o presente relatório, passo a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Competência legislativa

Inicialmente, destaca-se que a competência legislativa municipal encontra amparo na Carta da República e na Lei Orgânica Municipal, principalmente em seus artigos 30, I e II; 29 e incisos, respectivamente, que tratam das competências privativa e suplementar dos Municípios, cabendo aos mesmos legislarem sobre tudo que for de interesse local, suplementando as legislações federal e estadual no que couber.

No caso em apreço, analisando o Projeto de Lei proposto pelo nobre vereador, verifica-se que o mesmo tem como **instituir o Programa de Quitação Alternativa de Débitos Municipais (PQADM)**, que permite a compensação de dívidas tributárias de pessoas físicas e jurídicas com o



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

Município de Volta Redonda por meio da prestação de serviços de interesse público.

É possível verificar que o tema está inserido na esfera de competência legislativa do Município, **pois cuida de assunto de interesse local**, sem invadir esfera de competência de outro ente político, respeitando a regra do **art.30, I da Constituição Federal e art.29, I da Lei Orgânica do Município**.

2. Iniciativa legislativa

No tocante ao aspecto formal subjetivo, cumpre-nos assentar que o Projeto de Lei **não possui vício**, na medida em que as matérias para as quais há iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo são aquelas indicadas no art.112, § 1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e as do art.53 da Lei Orgânica Municipal, que reproduzem em linhas gerais a regra contida no art.61, § 1º da Constituição Federal.

Nesse sentido, **o rol de matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao chefe do Poder Executivo é considerado taxativo**, ou seja, por se tratar de regra de direito estrito deve ser interpretada restritivamente, conforme posicionamento já pacificado no âmbito do Egrégio **Supremo Tribunal Federal** que assim já decidiu.

"A 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." STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001 (original sem grifos).

No caso em apreço, a matéria tratada no Projeto de Lei não se encontra nesse rol taxativo, **não sendo hipótese de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo**.

Este entendimento quanto à impossibilidade de interpretação ampliativa do rol taxativo previsto no art.61, § 1º da CF, vem sendo reafirmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em diversos



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

precedentes, e culminou com o julgamento do **ARE 878.911/RJ, com repercussão geral reconhecida**, onde a Corte Suprema assim decidiu:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. **3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. **Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.** 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

No caso ora analisado, o Projeto de Lei não cria despesa para a Administração Pública, não trata especificamente de estrutura ou atribuição de órgãos públicos do Município, nem tampouco de regime jurídico de seus servidores, **o que afasta o vício formal de iniciativa**, de acordo com a jurisprudência do STF.

3. Ressalva quanto aos Limites Constitucionais para criação de novas formas de quitação de débitos tributários.

Cumpra registrar, como ressalva, que embora Estados e Municípios possuam autonomia para estruturar mecanismos de regularização de seus créditos, essa autonomia não autoriza a criação de formas absolutamente novas e incompatíveis com a natureza do crédito tributário, especialmente quando tais modalidades destoam dos parâmetros definidos pelo Sistema Tributário Nacional. O crédito tributário, por definição legal (art. 3º do CTN), é obrigação **pecuniária**, razão pela qual sua extinção deve ocorrer mediante modalidades igualmente pecuniárias ou tributariamente reconhecidas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive em precedentes relativos à autonomia federativa na gestão tributária, admite inovações internas ao sistema, como remissão, anistia ou ajustes financeiros.



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

Contudo, não há qualquer decisão que autorize a substituição do pagamento em dinheiro por prestação de serviços pessoais, modalidade estranha ao sistema tributário, às normas gerais do CTN e às próprias características do tributo.

A decisão do STF na ADI 2405 não legitima a criação, por lei municipal, de uma modalidade de extinção de crédito tributário baseada em prestação de serviços. Tal interpretação é uma perigosa extrapolação do alcance do julgado. Não existe qualquer fundamento jurídico, constitucional, tributário ou administrativo, que sustente a validade de tal mecanismo.

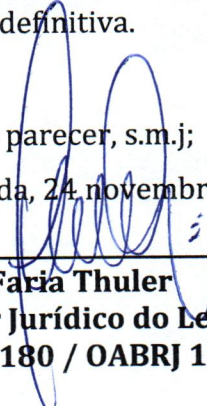
Desse modo, ressalva-se que o Município não poderia instituir, por lei local, forma de quitação de débitos que desvirtue a natureza do tributo ou que introduza obrigação de fazer como substitutivo do pagamento, por ausência de amparo constitucional, legal e jurisprudencial.

Por fim e por tudo que já foi abordado neste parecer, reitera-se que é da **Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa** a competência para emitir parecer sobre a constitucionalidade do projeto apresentado, na forma do art.46, incisos I e II do Regimento Interno, **cabendo às demais Comissões Permanentes que tratarem da matéria, a manifestação sobre o mérito.**

III - CONCLUSÃO

Diante dos argumentos expostos e do caráter **opinativo** deste parecer, esta Procuradoria Jurídica **é favorável** à tramitação do **Projeto de Lei nº 164/25, com a ressalva apontada**, que poderá ser apreciada pelas **Comissões Permanentes desta Casa Legislativa**, cabendo ao douto e soberano Plenário a discussão e deliberação definitiva.

É o presente parecer, s.m.j;
Volta Redonda, 24 novembro de 2025.



Alexandre Faria Thuler
Procurador Jurídico do Legislativo
Matrícula 1180 / OABRJ 148.179

Recebido em 24/11/25



Direção de Expedientes