



# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

**PARECER N.º 046/2019.**

**Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.292/2019, de autoria do Executivo Municipal.**

## **I – RELATÓRIO:**

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do Exmo. Sr. Prefeito Municipal que “Altera e acrescenta dispositivos na Lei Municipal n.º 2.743/2006, que instituiu o Código Tributário Municipal, e dá outras providências.”

Em sua justificativa, constante da Mensagem que encaminha a proposição, o Chefe do Poder Executivo argumenta o seguinte, *in verbis*:

“A Administração Pública Municipal necessita atualizar a sua legislação tributária adequando-a à nova realidade dos serviços surgidos e estabelecidos pela Lei Complementar 116/2003 e Lei Complementar n.º 157/2016, de forma a atender ao princípio da legalidade para efetivar a cobrança dos devidos tributos.

De igual forma, esta mudança da redação da Lei Tributária na forma como se encontra é reflexo do resultado dos achados da Auditoria do Núcleo de Contabilidade e Econômica – NCE do Tribunal de Contas deste Estado, vindo pelo Ofício de Requisição n.º. 01.27/2019.

E ali, com se verifica descrito nos ITENS 2.2, 2.3 e 2.12, como proposta de encaminhamento de projeto de lei, como é o presente caso.”

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 27/09/2019 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 01/10/2019.

Os presentes autos, após a anexação do estudo de Técnica Legislativa, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:**

Cabe, de início, consignar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do Projeto de Lei n.º. 3.292/2019 e que incumbe a esta Procuradoria, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Câmara Municipal, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa.



# Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

## **A - Constitucionalidade Formal:**

De se ressaltar que a inconstitucionalidade formal ocorre quando há algum tipo de vício no processo de formação das normas, seja no processo legislativo de sua elaboração, seja em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Portanto, necessário verificar se a competência para elaboração do Projeto de Lei é da União, do Estado ou de Município.

Dentro do panorama de distribuição de competências erigido pela CRFB/1988, em especial com base no que determina o princípio federativo estabelecido expressamente em seus arts. 1º<sup>1</sup> e 29<sup>2</sup>, tem-se que a autonomia legislativa de cada ente federativo é assegurada nos termos da Carta da República, desde que atendidos os seus preceitos e princípios.

A propositura em questão objetiva alterar e acrescentar dispositivos na Lei Municipal n.º 2.743, de 27 de dezembro de 2006, que instituiu o Código Tributário Municipal, adequando-o ao que preceitua a Lei Complementar n.º 157/2016. Trata-se, portanto, de matéria atinente à sua competência tributária, relacionada à instituição e arrecadação de seus tributos.

Como é cediço o Município possui competência administrativa originária seja para a instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, nos termos do disposto no art. 30, III, da Constituição Federal. Confira-se:

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

*(...)*

*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;"*

Verifica-se, portanto a competência legislativa do Município para inovar o ordenamento jurídico sobre o tema, por se tratar de matéria relacionada à sua competência tributária, não caracterizando inconstitucionalidade por vício de competência.

Superada a questão da competência legislativa, passa-se à análise da inconstitucionalidade formal propriamente dita, que decorre da inobservância do devido processo legislativo. Neste ponto, deve-se verificar se existe vício no procedimento de

<sup>1</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

<sup>2</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

elaboração da norma, seja na fase de iniciativa (*vício formal subjetivo*), seja em fases posteriores (*vício formal objetivo*).

Analisando o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que a Constituição Federal<sup>3</sup>, assim, como a Lei Orgânica Municipal<sup>4</sup>, asseguram a independência dos Poderes Legislativo e Executivo, ambas em seu art. 2º. Com efeito, nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

Com fulcro em tal princípio, a Constituição Federal, em algumas hipóteses, reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos como forma de subordinar a eles a conveniência e a oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado.<sup>5</sup> Neste prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61<sup>6</sup>, e a Lei Orgânica Municipal, em seus arts. 35<sup>7</sup> e 37<sup>8</sup>, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Todavia, não é o caso em testilha, porquanto não há previsão constitucional de iniciativa privativa em matéria tributária ao chefe do Poder Executivo, sendo plenamente possível ao parlamentar deflagrar o processo legislativo envolvendo o tema, sendo certo que a matéria tributária compreende toda e qualquer norma que

<sup>3</sup> Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>4</sup> Art. 2º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira de; Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902.

<sup>6</sup> **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

**§ 1º** - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

**I** - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

**II** - disponham sobre:

**a)** criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

**b)** organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

**c)** servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

**d)** organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

**e)** criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

**f)** militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

<sup>7</sup> **Art. 35.** A iniciativa de leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

<sup>8</sup> **Art. 37.** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

**I** - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;

**II** - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

**III** - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

**IV** - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

**Parágrafo único** - Não será admitida a proposição de emendas ou substitutivos que impliquem aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no art. 107, § 2º e § 3º.



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

discipline a instituição, extinção e cobrança de tributos, não se confundindo com a matéria financeira. Portanto, não necessariamente a matéria tributária deve estar inserida em norma cuja iniciativa é reservada ao chefe do Poder Executivo.

Nada obstante, como a proposição é de autoria do Prefeito Municipal e a este também é dado o Poder de iniciativa na matéria em testilha, não há que se falar em vício de iniciativa.

Constatada a competência legislativa do Município de Ibiracú e a iniciativa do Prefeito Municipal para apresentar o presente Projeto de Lei, não há que se falar em vício de inconstitucionalidade formal orgânica ou em vício formal subjetivo.

Em relação à espécie normativa adequada para tratar da matéria, observa-se que a proposição visa alterar e acrescentar disposições na Lei Municipal n.º 2.743, de 2006, portanto, deve ser objeto de lei ordinária, sendo a proposição constitucional neste aspecto.

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime especial, dada a urgência requerida pelo Chefe do Executivo Municipal, nos termos do art. 39 da Lei Orgânica Municipal, devendo a Câmara se manifestar dentro do prazo de 15 (quinze) dias que, a rigor, já se encontra esgotado, devendo ser incluída na Ordem do Dia da sessão imediata.

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, I e § 1º c/c o art. 190, II, letra "a", todos do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

### **B - Constitucionalidade Material:**

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

Atendidos os requisitos atinentes à constitucionalidade formal, conclui-se, à vista da análise intrínseca da matéria legislada, que o projeto em exame é compatível com as normas e princípios das Constituições Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal, não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na referida Carta Magna, inclusive os contidos no seu art. 5º, assim como não viola os Princípios da Isonomia e do Respeito ao Direito Adquirido, ao Ato Jurídico Perfeito e à Coisa Julgada.

Assim, o Projeto de Lei nº. 3.292/2019 está em linha com as regras e princípios estabelecidos na Constituição Federal, Estadual e na Lei Orgânica Municipal e é materialmente constitucional.

### **C - Juridicidade e Legalidade:**

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.<sup>9</sup>

Do ponto de vista da juridicidade, é necessário averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico e com as decisões dos Tribunais Superiores. Estendendo a análise técnica da proposição, verifica-se que não há oposição na doutrina ou na jurisprudência dos Egrégios Tribunais Superiores que impeça, material ou formalmente, a proposta de ser aprovada, ao menos em parte.

E isso porque conforme se verifica da proposição, o seu objetivo é adequar a norma municipal ao quanto estabelecido pela Lei Complementar n.º 116/2003, após a alteração desta implementada pela Lei Complementar n.º 157/2016. Dentre as disposições previstas na LC 157/16 que estão sendo inseridos na norma municipal pela presente proposição, destacam-se: incisos XXII, XXIV e XXV do art. 3º e §§ 3º e 4º do art. 6º, todos da LC-116/03, decorrente da alteração introduzida pelo art. 1º da LC-157/16 (vide arts. 3º e 4º da proposição).

Todavia, referidos dispositivos da Lei Complementar n.º 157/2016 (que são contemplados na proposição) tiveram sua eficácia suspensa pelo e. STF em sede de medida cautelar concedida nos autos da ADI 5835/DF proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF e Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização – CONSEG, nos seguintes termos:

<sup>9</sup> OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

"Diante de todo o exposto:

a) com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender a eficácia do artigo 1º da Lei Complementar 157/2016, na parte que modificou o art. 3º, XXIII, XXIV e XXV, e os parágrafos 3º e 4º do art. 6º da Lei Complementar 116/2003; bem como, por arrastamento, para suspender a eficácia de toda legislação local editada para sua direta complementação.

b) nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, DEFIRO OS PEDIDOS DE INGRESSO COMO AMICI CURIAE, pois os peticionários das peças 83 e 104 preencheram os requisitos essenciais. Uma vez admitidos como amici curiae, sua participação deverá ser a mais ampla possível. Juntamente com as audiências públicas, este instituto é instrumento de democratização e maior legitimação da atuação do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em sede de jurisdição constitucional, tanto concentrada (ADPF 54/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO; ADI 4.357/ED, Rel. Min. LUIZ FUX), quanto difusa (RE 631.053/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO; RE 566.349/MG, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA), na medida em que concretiza maior abertura e pluralidade nas discussões, ensejando a colaboração com pareceres, dados e informações importantes sobre a questão controvertida, bem como acerca dos reflexos de eventual decisão da SUPREMA CORTE.

Comunique-se o Congresso Nacional e o Presidente da República para ciência e cumprimento desta decisão." (STF, ADI-5835-MC/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes)(vide decisão integral em anexo)

Portanto, *s.m.j.*, não vejo como proceder tal alteração, reproduzindo-os na norma local uma vez que se encontram com a eficácia suspensa, sem prejuízo de que, no futuro, uma vez julgados constitucionais referidos dispositivos, ser procedida tal adequação.

No mais, verifica-se que a proposição se amolda e está em conformidade com o Direito, especialmente porque se adequa às normas legais e regimentais vigentes, integrando-se de forma compatível com a legislação de regência, em especial, com a Lei Orgânica Municipal e colima para a concretização das disposições da própria Constituição Federal e da Complementar n.º 116/2003.

Da mesma forma, a tramitação do projeto respeita as demais formalidades previstas no Regimento Interno. Todavia, é de se ressaltar que a proposição tramita em regime de urgência solicitada pelo Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 39 da Lei Orgânica Municipal e, nesse caso, por força do disposto no § 1º do referido dispositivo legal, a Câmara deveria se manifestar em até 15 (quinze) dias, prazo este que, a rigor, já se esgotou.

Em que pese o fato do Projeto de Lei em testilha veicular matéria que demandaria uma análise mais detida por parte dos Vereadores, certo é que a mesma,



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

por força do disposto no § 2º do art. 39, da Lei Orgânica Municipal, deverá ser incluída na ordem do dia da sessão ordinária imediata, a fim de que seja apreciada pelo Plenário, dado que, como já destacado, o prazo estabelecido para tramitação, em razão da urgência, já se esgotou.

### **D - Técnica Legislativa:**

No que diz respeito à técnica legislativa entende-se que a referida matéria se encontra de acordo com os ditames da Lei Complementar 95/98 que rege a redação dos atos normativos.

Vale ressaltar que foi feito o *Estudo de Técnica Legislativa* elaborado pela Secretaria da Casa, sendo que além dos acertos de ordem redacional e gramatical ali destacados, há a necessidade das seguintes correções:

1 – No art. 2º, sugere-se excluir da redação a expressão "a Taxa de Expediente ali prevista";

2 – No art. 3º, que modifica a redação do art. 251 da Lei Municipal n.º 2.743/2006, sugere-se alterar a referência aos incisos feita no caput deste, passando a constar os originariamente previstos, ou seja "incisos I a XX", em decorrência da decisão proferida na ADI n.º 5835/DF (STF);

3 – No art. 3º, que modifica a redação do art. 251 da Lei Municipal n.º 2.743/2006, sugere-se excluir os incisos XXI, XXII e XXIII, constantes deste (do art. 251, na redação proposta pelo art. 3º do Projeto), em decorrência da decisão proferida na ADI n.º 5835/DF (STF);

4 – No art. 4º, que modifica a redação do art. 255 da Lei Municipal n.º 2.743/2006, sugere-se excluir do inciso II, do § 2º deste (do art. 255, na redação proposta pelo art. 4º do Projeto), a referência aos itens 7.14 e 7.15 da lista de serviços, porquanto estes não existem na nova lista (incluída na alteração proposta pelo art. 5º desta proposição);

5 – No art. 4º, que modifica a redação do art. 255 da Lei Municipal n.º 2.743/2006, substituir a expressão "do art. 3º desta Lei Complementar" constante da parte final do inciso III, do § 2º deste (do art. 255, na redação proposta pelo art. 4º do Projeto), para constar a expressão "do art. 251 desta Lei.";

6 – No art. 4º, que modifica a redação do art. 255 da Lei Municipal n.º 2.743/2006, sugere-se excluir os §§ 3º e 4º constantes deste (do art. 255, na redação proposta pelo art. 4º do Projeto), em decorrência da decisão proferida na ADI n.º 5835/DF (STF);

7 – No art. 6º, que modifica a redação do art. 282 da Lei Municipal n.º 2.743/2006, substituir a expressão "da lista anexa" constante da parte final do § 1º deste (do art. 282, na redação proposta pelo art. 6º do Projeto), para constar a expressão "da lista constante do art. 281 desta Lei.";

8 – Sugere-se incluir um artigo na proposição para adequar a menção aos itens de serviços constantes do art. 265 da Lei Municipal n.º 2.743/2006 à nova lista do art. 281 da



# Câmara Municipal de Ibiracú

## Estado do Espírito Santo

mesma norma legal que está sendo objeto de alteração pelo art. 5º do Projeto em questão, ou seja: substituir, no caput do art. 265 da Lei Municipal n.º 2.743/2006, as referências aos itens 17.13, 17.15, 17.18 e 17.19 pelos itens 17.14, 17.16, 17.19 e 17.20, respectivamente.

### **III - CONCLUSÃO:**

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade e juridicidade do Projeto de Lei n.º 3.291/2019, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, observadas as recomendações e correções indicadas no presente parecer.

À consideração superior.

Plenário Jorge Pignaton, em 21 de outubro de 2019.

  
**CLAUDIO CALIMAN**  
Procurador Legislativo