

## PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 865/2021

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 063/2021

Parecer nº: 173/2021

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INSTITUI OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS. CONSTITUCIONALIDADE.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 063/2021, de autoria do chefe do Poder Executivo, que institui obrigações relativas ao envio dos arquivos do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), as Declarações de Obrigações Tributáveis (DOTs) e os Códigos Fiscais de Operações e Prestações (CFOPs), para monitoramento do Valor Adicionado Fiscal (VAF) das empresas com sede no Município de Aracruz.

É o que importa relatar.



## 2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos "emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo", dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, **os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

*(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]*

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.



### 3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

**Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.



Nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário.

Todavia, a competência legislativa concorrente não impede que o Município exerça sua atribuição legislativa suplementar, prevista no art. 30, II, da CF/88.

Ou seja, as competências da União para legislar sobre normas gerais, bem como dos Estados e do Distrito Federal para dispor sobre normas regionais, não inibem a atuação normativa dos Municípios sobre as matérias constantes do art. 24 da Carta da República.

Logo, havendo interesse local, o Município dispõe de competência para legislar sobre direito tributário, desde que não contrarie a legislação estadual e federal que trata da matéria.

#### 4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias):

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

**§ 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.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal, em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

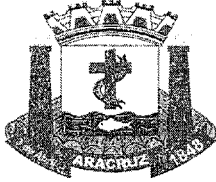
Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo na presente hipótese.

O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou sua jurisprudência no sentido de que a iniciativa de lei sobre matéria tributária é comum.

Vejamos:

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. 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. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. [ADI 724 MC, Celso de Mello, j. 7-5-1992, P. 27-4-2001.]

Isto posto, conclui-se que a iniciativa é comum.



## 5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Nos termos do art. 113, § 2º, do Código Tributário Nacional (CTN) 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.

As obrigações acessórias são deveres instrumentais instituídos pela Administração Pública em face dos contribuintes a fim de facilitar o conhecimento o controle e a arrecadação da obrigação tributária principal (pagamento).

Dentre as inúmeras obrigações acessórias podemos citar a escrituração de livros, a expedição de notas fiscais, a prestação de informações, cadastrar-se perante a Administração, manter dados e documentos à disposição das autoridades administrativas, dentre outras.

Leciona Roque Antônio Carrazza<sup>1</sup> que “o art. 113, § 2º, do CTN, ao tratar das denominadas obrigações acessórias, corretamente declara que elas têm a função de instituir prestações, positivas ou negativas, no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos”.

Assim, o legislador pode dispor sobre esses deveres instrumentais desde que exista uma causa jurídica para sua estipulação.

No caso concreto, conforme aduzido na mensagem do Senhor Prefeito à esta Casa de Leis, a imposição da obrigação de enviar os arquivos SPED, DOTs e CFOPs é necessária para assegurar à Administração Tributária a fiscalização da arrecadação dos tributos pelas empresas sediadas no Município de Aracruz.

Ressalte-se que as empresa já prestam essas informações à União e ao Estado do Espírito Santo. A proposta apenas obriga a apresentação dos referidos dados à Municipalidade, facilitando a aferição do VAF, indicador usado para o

<sup>1</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de direito constitucional tributário. 21ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 335.



cálculo do índice de participação municipal no ICMS e no IPI, nos termos do art. 158, IV, e 159, I, b, da Constituição Federal.

Embora os referidos tributos não sejam de competência municipal, é intuitivo concluir que o Município deve contar com instrumentos jurídicos que permitam a fiscalização de sua arrecadação, tendo em vista que lhe é assegurado uma parcela de sua arrecadação, conforme o art. 113, § 2º, do CTN, homenageando-se os princípios da eficiência e da transparência.

Isto posto, salvo melhor juízo, não vislumbro a existência de ilegalidade ou inconstitucionalidade na presente proposição.

## 6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

O art. 59 da Carta da República estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Lado outro, o art. 28 da Lei Orgânica do Município de Aracruz dispõe que o processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Lei Orgânica;
- II - leis ordinárias;
- III - decretos legislativos;
- IV - resoluções.

**Da leitura dos dispositivos, é possível observar que a Lei Orgânica do Município de Aracruz não previu qualquer hipótese de lei complementar.**



Portanto, toda e qualquer matéria que seja proposta por lei deverá obedecer ao quórum de votação por maioria simples, salvo expressa ressalva constitucional, conforme reza o art. 47 da Carta da República, *in verbis*:

**Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por MAIORIA DOS VOTOS, presente a maioria absoluta de seus membros.**

Dito isso, a contrário *sensu*, é possível concluir que são inconstitucionais as alíneas *b, c, d, e, f, g e h* do inciso I do art. 129 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Aracruz (Resolução nº 492/90), cuja a redação é a seguinte:

Art. 129 - Além do estabelecido neste Regimento Interno, dependem do voto favorável:

I - Da **maioria absoluta** dos membros da Câmara, a aprovação de:

- a - rejeição de veto aposto a projeto de lei;
- b - código de obras e edificações;
- c - plano municipal de desenvolvimento integrado;
- d - código tributário;
- e - estatuto do magistério;
- f - estatuto dos servidores públicos;
- g - código de postura;
- h - contratação de empréstimo com entidades públicas ou privadas;
- i - recebimento de denúncia para cassação do mandato do Prefeito, Vice-Prefeito ou Vereador, bem como a sua deliberação;
- j - Regimento Interno;

Cabe lembrar que o Regimento Interno da Câmara não é lei. Trata-se de ato administrativo-normativo (na forma de Resolução) que se destina a regular os trabalhos da Edilidade.

Como ato regulamentar, o Regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações constantes da Constituição ou das leis, em especial da Lei Orgânica do Município. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a seara da lei.





Dessa forma, somente as deliberações sobre a rejeição de veto aposto a projeto de lei e a DELIBERAÇÃO de denúncia para cassação do mandato do Prefeito, Vice-Prefeito ou Vereador, estão sujeitas ao quórum de maioria absoluta, por determinação dos arts. 66, § 4º e 86 da Carta da República, além do próprio Regimento Interno (art. 129, I, j, do RI), por se tratar de matéria *interna corporis*.

Aqui, abro um parêntese para esclarecer que a primeira parte da alínea *i*, do inciso I, do art. 129 do Regimento Interno é ilegal, visto que o RECEBIMENTO da denúncia contra o prefeito, o vice e vereador depende tão somente da vontade da maioria simples da Câmara Municipal (art. 5º, II, do Decreto-Lei nº 201/67).

Feito esse registro, cumpre relembrar que, conforme decidiu o STF, as normas que regem o processo legislativo são de reprodução obrigatória pelos Estados e Municípios (princípio da simetria), não podendo a Câmara Municipal por meio de ato normativo modificar o quórum para aprovação das leis ordinárias, afastando a regra do art. 47 da Constituição Federal:

Processo de reforma da Constituição estadual. Necessária observância dos requisitos estabelecidos na CF (art. 60, § 1º a § 5º). Impossibilidade constitucional de o Estado-membro, em divergência com o modelo inscrito na Lei Fundamental da República, condicionar a reforma da Constituição estadual à aprovação da respectiva proposta por 4/5 da totalidade dos membros integrantes da assembleia legislativa. Exigência que virtualmente esteriliza o exercício da função reformadora pelo Poder Legislativo local. A questão da autonomia dos Estados-membros (CF, art. 25). Subordinação jurídica do poder constituinte decorrente às limitações que o órgão investido de funções constituintes primárias ou originárias estabeleceu no texto da Constituição da República: (...). (ADI 486, rel. min. Celso de Mello, j. 3-4-1997, P, DJ 10-11-2006)

Todavia, é importante registrar que o Supremo Tribunal Federal passou a flexibilizar o entendimento de que as normas que regem o processo legislativo são de reprodução obrigatória pelos Estados e Municípios.

Levando em consideração a autonomia dos Estados e Municípios (art. 18 da CF), o Pretório Excelso passou a admitir que os entes subnacionais têm autonomia



para estabelecer novas hipóteses de leis complementares (além das previstas no texto da Constituição), observada sua competência legislativa.

Para o STF a autonomia administrativa legitima a opção de Estados e Municípios de submeter, ao domínio normativo da lei complementar, por efeito de sua própria vontade político-jurídica, o tratamento legislativo de determinada matéria expressamente referida na sua Carta Política.

Isso significa que se deve-se reconhecer aos entes subnacionais o poder de deliberar sobre quais matérias deverão sujeitar-se à reserva de lei complementar, conforme decidiu nossa corte constitucional:

POLÍCIA CIVIL. REGÊNCIA. LEI. NATUREZA.

A previsão, na Carta estadual, da regência, quanto à polícia civil, mediante lei complementar não conflita com a Constituição Federal.

(ADI 2314, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2015, Publicação: 07/10/2015)

Estas hipóteses, entretanto, devem estar expressamente previstas nas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas Municipais, conforme o caso. A título ilustrativo, cito o Parágrafo Único do art. 68, da Constituição do Espírito Santo, que estabelece um rol de matérias que devem ser objeto de lei complementar.

Isto posto, considerando que a Lei Orgânica do Município de Aracruz não prevê hipótese de lei complementar, resta límpido que as alíneas *b, c, d, e, f, g e h*, do inciso I, do art. 129 do Regimento Interno desta Casa são flagrantemente inconstitucionais, devendo as matérias tratadas naqueles dispositivos regimentais serem aprovadas pelo quórum de maioria simples (art. 47 da CF/88).

Ressalte-se que apesar do art. 146, III, da Constituição Federal dispor que cabe à lei complementar tratar das normas GERAIS de direito tributário, tal obrigação seria direcionada exclusivamente à União nos termos do art. 24, I, § 1º da CF/88), de modo que as normas estaduais e municipais sobre matéria tributária não estariam sujeitas ao mesmo regime das leis complementares.

Neste sentido, a jurisprudência do Pretório Excelso:

(...) 2. O legislador constituinte não reservou a matéria – instituição de Código Tributário Municipal – à lei complementar. Desse modo, do ponto



de vista formal, o aludido Código Tributário não violou qualquer dispositivo da Magna Carta. Só se faz necessária a edição de lei complementar quando o próprio texto constitucional assim exige expressamente. (...)

(STF - AgR ARE 662401 SE 0032967-56.2009.8.25.0001, Rel. Min. Roberto Barroso, Julgamento: 30/09/2016, 1ª Turma, Publicação: DJe 26-10-2016)

Feitas essas ponderações, entendo que por se tratar de projeto de lei ordinária deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

## 7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do seu artigo 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade com a referida norma.


## 8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 063/2021, de iniciativa do chefe do Poder Executivo, está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE** da proposta.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 21 de dezembro de 2021.

  
**MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO**  
Procurador – mat. 015237  
OAB/ES 14.760