



## PROCURADORIA

**Processo Administrativo nº:** 4205/2025

**Requerente:** Prefeitura Municipal de Aracruz

**Assunto:** PLC nº 006/2025

**Parecer nº:** 194/2025

**EMENTA:** PROCESSO LEGISLATIVO.  
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR.  
INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.  
DECLARAÇÃO MENSAL DE SERVIÇOS  
DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS.  
CONSTITUCIONALIDADE.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa manifeste-se sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica de redação do Projeto de Lei Complementar nº 006/2025, de autoria do Prefeito Municipal, que institui a Declaração Mensal de Serviços de Instituições Financeiras (DESIF) no âmbito do Município de Aracruz e dá outras providências.

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 processo legislativo, os pareceres elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os vereadores – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo 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 quaisquer normas federais ou estaduais que tratem 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.

No campo tributário, o art. 156, III, da Constituição, atribui aos Municípios a competência para instituir o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), desde que os serviços não estejam compreendidos na competência tributária dos Estados (ICMS) e estejam definidos em lei complementar federal.

Essa competência para instituir o tributo é plena e encerra, em si, o poder-dever de fiscalizar o seu correto cumprimento, bem como de estabelecer os mecanismos necessários para a efetivação da arrecadação.

A competência tributária abrange a prerrogativa de criar obrigações acessórias, que consistem em deveres instrumentais impostos aos contribuintes ou a terceiros. Tais deveres, como a emissão de notas fiscais, a manutenção de livros contábeis e a entrega de declarações servem como ferramentas para facilitar a fiscalização, a apuração e a arrecadação do tributo.

A instituição da DESIF, portanto, insere-se no exercício legítimo da competência municipal para legislar sobre o ISSQN, na medida em que se apresenta como um mecanismo de controle fiscal.

Logo, o Município de Aracruz possui competência para instituir obrigações acessórias relativas ao ISSQN.

#### 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 Públco e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Públco 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 de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal, em decorrência do 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 para dar início ao processo legislativo na presente hipótese.

Como sabido, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de repercussão geral (Tema nº 682), não existe reserva de iniciativa para as leis de natureza tributária.

Todavia, as regras de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, da CF/88) são de observância obrigatória por Estados e





Municípios. Dentre essas matérias, destacam-se as normas que dispõem sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração.

No caso, a criação da DESIF não se resume a uma simples norma tributária. A proposta institui um novo e complexo procedimento de fiscalização que será gerido, processado e auditado pela administração tributária municipal.

A implementação de tal sistema impacta diretamente a organização e as atribuições das secretarias municipais. Portanto, a matéria veiculada pelo projeto, embora de natureza tributária, também versa sobre as atribuições de órgãos da administração.

Dessa forma, no caso em exame, a iniciativa para legislar se enquadra na reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

## 5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Compulsando os autos, observo que o objeto da presente proposição não se relaciona com a restrição a direitos fundamentais, bem como não ataca o núcleo essencial de cláusula pétrea da Constituição Federal.

Não verifico inobservância às regras e princípios, direitos e garantias, de caráter material, previstos na Carta Magna, em especial os prescritos em seu art. 5º. No mesmo sentido, a temática não apresenta relação conflituosa com as normas de caráter material contidas na Constituição do Estado do Espírito Santo e na Lei Orgânica do Município de Aracruz.

Assim, é possível concluir que a presente proposição não viola a isonomia, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada.

Todavia, a redação do projeto de lei, ao não restringir expressamente a obrigatoriedade da DESIF às instituições financeiras com estabelecimento prestador no Município de Aracruz, abre margem para a aplicação extraterritorial da norma.





Essa possibilidade confronta diretamente a tese vinculante firmada pelo Pretório Excelso no julgamento do RE 1167509/SP, em sede de repercussão geral (Tema nº 1020), que veda a imposição de obrigações acessórias a prestadores de serviços sediados em outros municípios.

A eventual aplicação da DESIF a uma instituição financeira sem agência em Aracruz configuraria indevida ingerência na competência tributária de outros entes federativos, em clara ofensa ao pacto federativo (art. 1º, CF) e à autonomia dos Municípios (art. 18, CF).

**Assim, a fim de colaborar no aperfeiçoamento do projeto de lei, assegurando conformidade com a jurisprudência do STF, sugiro a edição de emenda para alterar o art. 2º, caput, da proposição, evitando qualquer interpretação que extrapole a competência tributária do Município, nos seguintes termos:**

**Art. 2º A DESIF deverá ser apresentada pelas instituições financeiras que possuam estabelecimento prestador localizado no território do Município de Aracruz, exclusivamente por meio de sistema eletrônico da Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFA), nos termos do regulamento expedido pela SEMFA.**

Logo, opino pela **legalidade/constitucionalidade** da proposta, **observada a sugestão de edição de emenda para restringir a obrigatoriedade da DESIF às instituições financeiras com estabelecimento prestador no Município de Aracruz.**

## 6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por tratar-se de projeto de lei complementar, exige-se quórum qualificado (**maioria absoluta**), de forma que são necessários **os votos favoráveis de mais da metade dos membros do Parlamento**.





## 7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O art. 59, Parágrafo Único, da Constituição Federal de 1988, estabeleceu a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A Lei Complementar nº 95/1998, atendeu a diretriz para a organização do ordenamento jurídico. Compulsando os autos, observo que o projeto de lei em epígrafe está em harmonia com a referida Lei.

## 8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei Complementar nº 006/2025, de autoria do Prefeito Municipal, está em harmonia com o ordenamento jurídico pátrio.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** da proposta, observada a sugestão de edição de emenda para restringir a obrigatoriedade da DESIF às instituições financeiras com estabelecimento prestador no Município de Aracruz (vide Item 5).

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 13 de outubro de 2025.

**MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO**

Procurador – mat. 015237  
OAB/ES 14.760



## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 330038003500330032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 13/10/2025 20:02  
Checksum: **51A5B7C325F4D00908099C25DDB9B57E5915685DD797F37B50D8E4D2817A9570**



---

Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 330038003500330032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.