



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 3511/2025

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: PLE nº 037/2025

Parecer nº: 176/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. INSTITUI O DOMICÍLIO TRIBUTÁRIO ELETRÔNICO. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa Legislativa para que esta Procuradoria Legislativa manifeste-se sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica de redação do Projeto de Lei nº 037/2025, de autoria do senhor Prefeito Municipal, que institui o Domicílio Tributário Eletrônico (DTE) no Município de Aracruz/ES e dá outras providências.

É o que importa relatar.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

O projeto versa sobre matéria tributária de interesse estritamente local (comunicação entre fisco e contribuintes), situando-se, portanto, no âmbito da competência legislativa do Município.

A Constituição Federal, ao tratar da organização do Estado, dispõe que compete aos Municípios *“legislar sobre assuntos de interesse local”*, bem como *“instituir e arrecadar os tributos de sua competência”* (art. 30, I e III, CF/88)

No presente caso, o Domicílio Tributário Eletrônico (DTE) refere-se a tributos municipais (ISS, IPTU, ITBI, taxas, etc.), assuntos de interesse local e de competência municipal.

Ainda segundo a Constituição, os Municípios possuem competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II), de modo que podem estabelecer normas próprias em matéria tributária local, desde que respeitadas as normas gerais fixadas pela União (art. 146, III).

Portanto, a matéria ora tratada (meios de comunicação de atos fiscais) insere-se na esfera de atuação legislativa municipal.

Conforme jurisprudência, normas locais que versem sobre procedimentos de arrecadação tributária municipal são válidas, desde que não contrariem as normas gerais de direito tributário estabelecidas em lei complementar nacional.

In casu, não se identifica conflito com normas gerais, afinal, o Código Tributário Nacional (CTN) não veda a utilização de meio eletrônico de intimação, exigindo apenas que a comunicação ao contribuinte se dê em forma idônea e prevista em lei (princípios da publicidade e do devido processo legal).

Inclusive a legislação federal, e de diversos entes subnacionais já admite intimações por meio eletrônico no âmbito fiscal, a fim de simplificar as notificações e intimações do Poder Público, sem depender da comunicação postal ou pessoal.

Posto isto, entendo que o Município pode legislar sobre a matéria.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 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,





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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.

No caso em análise, o projeto institui um sistema de comunicação tributária que envolve obrigações aos contribuintes e medidas de gestão no âmbito da Secretaria da Fazenda municipal. Trata-se de matéria intimamente relacionada à administração tributária municipal.

Embora o DTE não crie novos tributos nem altere o regime jurídico de servidores, ele impõe um procedimento obrigatório a ser gerenciado por órgão do Poder Executivo (Fazenda Municipal).

Assim, por interferir em atribuições administrativas e criem obrigações de ação para órgãos do Executivo, a proposta configura matéria de iniciativa reservada ao Prefeito, sob pena de violação à Separação dos Poderes.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem decidido que leis municipais de iniciativa parlamentar são inconstitucionais quando dispõem sobre atribuições próprias do Executivo ou organização da Administração.

Neste cenário, entendo que a competência é do chefe do Executivo.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE

5.1 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

O PL nº 037/2025, no mérito, não viola preceitos ou direitos constitucionais. Ao contrário, concretiza o princípio da eficiência da Administração (art. 37, *caput*), ao modernizar a comunicação fiscal, observando o devido processo legal.

O contribuinte continuará sendo formalmente notificado de atos que lhe digam respeito, apenas mudando a forma de ciência para o meio digital, que, sendo previsto em lei, é perfeitamente válido.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Saliente-se que o devido processo legal (contraditório e ampla defesa) permanece resguardado, pois as intimações via DTE têm valor legal equivalente às tradicionais (papel/Diário Oficial), de modo que o contribuinte terá ciência oficial dos lançamentos, notificações ou autos de infração, e poderá impugná-los ou recorrer nos prazos legais.

A implantação do DTE não suprime garantias, apenas altera a forma das comunicações, em linha com a evolução tecnológica e a digitalização dos procedimentos. O STF e outros tribunais já admitem intimações eletrônicas, assim como a Receita Federal utiliza domicílio tributário eletrônico no Simples Nacional.

Não há ofensa a direito de privacidade ou sigilo, pois o DTE tratará de informações fiscais do próprio contribuinte, em canal seguro fornecido pelo Município. Também não se identifica violação ao princípio da publicidade, eis que a lei estabelece que a comunicação eletrônica será considerada pessoal e válida, substituindo a publicação oficial, o que é aceitável desde que autorizado em lei.

Ademais, o § 3º do art. 2º do projeto esclarece que o sistema DTE não exclui outras formas de notificação previstas na legislação municipal (ou seja, o Município poderá usar meios tradicionais subsidiariamente), reforçando que não haverá prejuízo ao administrado.

Portanto, **entendo que o conteúdo do projeto de lei é materialmente compatível com a Constituição**, promovendo eficiência sem sacrificar direitos.

Sob à ótica da legalidade, o Código Tributário Municipal (Lei nº 2.521/2002) contempla obrigações tributárias acessórias e faculta que deveres instrumentais sejam delineados na legislação local, não havendo que falar em ilegalidade.

5.2. DA ESPÉCIE NORMATIVA ELEITA (PROJETO DE LEI ORDINÁRIA)

A Lei Orgânica Municipal, após a Emenda nº 26/2023, passou a prever a espécie “lei complementar” e estabeleceu que estas “serão aprovadas por maioria absoluta dos membros da Câmara” e receberão numeração distinta.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O art. 33-A, § Único, I, da LOM, dispõe que as leis do sistema tributário devem ser veiculadas por lei complementar.

Entretanto, o DTE tem natureza instrumental/procedimental (meio de ciência e intimação) e não altera o núcleo estruturante do sistema tributário municipal, pois não cuida de hipóteses de incidência, base de cálculo, alíquotas, crédito tributário, prescrição/decadência ou exclusões.

Destarte, não se enquadra entre as “leis do sistema tributário” de “caráter estrutural” reservadas à lei complementar.

A expressão “caráter estrutural” funciona como qualificador material, de forma que códigos e leis estruturantes do sistema tributário (o próprio CTM e diplomas que reformem pilares do sistema) devem ser complementares.

Normas esparsas, procedimentais ou instrumentais – como a que apenas define o meio de comunicação de atos tributários – não ostentam esse caráter, podendo ser veiculadas por lei ordinária.

Sob a luz do sistema tributário nacional, a reserva de lei complementar (art. 146 da CF/88) incide sobre normas gerais de direito tributário, não sobre matéria procedimental, típica de lei ordinária no âmbito de cada ente.

A jurisprudência do STF, ao proteger a autonomia municipal (art. 30, I), endossa a capacidade do Município de organizar suas rotinas administrativas e procedimentos na esfera fiscal, desde que respeitadas normas gerais federais.

O Pretório Excelso delimita a reserva de lei complementar às normas gerais previstas na Constituição, e afasta a exigência para questões meramente procedimentais, as quais podem ser tratadas por lei ordinária e operacionalizadas por decreto (art. 84, IV, CF), desde que o ato não inove a ordem jurídica:

(...) 1. A Constituição Federal reserva à lei complementar a veiculação das normas que digam respeito às condições para o gozo das imunidades tributárias – atualmente previstas na Lei federal 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), recepcionada pela ordem constitucional vigente com o status de lei complementar. 2. Os aspectos procedimentais necessários à verificação do





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

atendimento das finalidades constitucionais das regras de imunidade, referentes à fiscalização e ao controle administrativo, são passíveis de definição por lei ordinária. Precedentes. 3. In casu, o artigo 32 da Lei federal 9.430/1996 trata do procedimento de “suspensão da imunidade tributária, em virtude de falta de observância de requisitos legais”, fazendo referência expressa à inobservância de “requisito ou condição previsto nos arts. 9º, § 1º, e 14, da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional” . **Assim, o dispositivo legal ora impugnado não versa requisitos para gozo de imunidade tributária, mas dispõe sobre normas de procedimento administrativo fiscal, matéria que pode ser validamente veiculada por lei ordinária.** 4. **Ação direta conhecida e julgado improcedente o pedido.** (STF; ADI: 4021 DF, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 03/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/10/2019)

Posto isto, salvo melhor juízo, **é admissível a edição de lei ordinária para a instituição de norma tributária de caráter instrumental e/ou procedimental**, como no caso da instituição de Domicílio Tributário Eletrônico (DTE).

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

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

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.





Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 037/2025, de autoria do Prefeito Municipal, está em consonância com o ordenamento jurídico.

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

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 26 de setembro de 2025.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760

ALINE M. GRATZ

Procuradora Geral – mat. 900288

OAB/ES 10.951



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 330037003200380030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 26/09/2025 09:04

Checksum: **D54D133E86F9DBB9C0C62FAFD2C92F1FBFD95F30E60CA67508AE693821855DFB**

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em 26/09/2025 13:09

Checksum: **0A9705167CD4FFCA54BF2B8E715881BC218179C2BAEEC0BBE25B0F22FA650035**

