



PARECER JURÍDICO Nº 102/2023

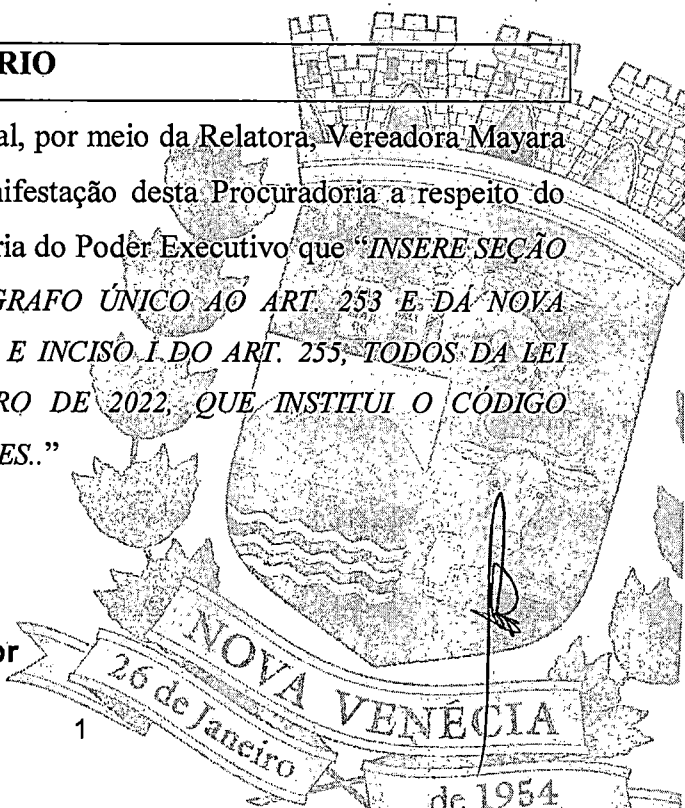
Referência: Projeto de Lei Complementar nº 04/2023

Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

**EMENTA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 04/2023. INSERE SEÇÃO VI AO CAPITULO VI, DO TÍTULO III E PARÁGRAFO ÚNICO AO ART. 253 E DÁ NOVA REDAÇÃO AO CAPUT DO ART. 253 E AO CAPUT E INCISO I DO ART. 255, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 20, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2022, QUE INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES.. ANÁLISE.**

**RELATÓRIO**

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, por meio da Relatora, Vereadora Mayara Aparecida Moraes Eller Meninõ requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei Complementar nº 04/2023, de autoria do Poder Executivo que *“INSERE SEÇÃO VI AO CAPITULO VI, DO TÍTULO III E PARÁGRAFO ÚNICO AO ART. 253 E DÁ NOVA REDAÇÃO AO CAPUT DO ART. 253 E AO CAPUT E INCISO I DO ART. 255, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 20, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2022, QUE INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES..”*





# Câmara Municipal de Nova Venécia

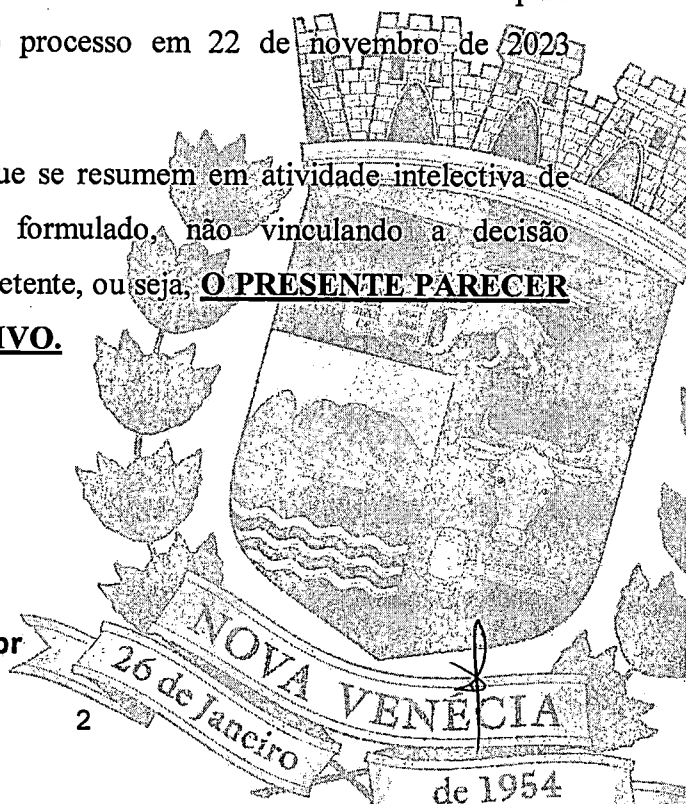
## Estado do Espírito Santo



Constam dos autos: Ofício nº 1155/2023/GPNV, lavrado pelo Exmo. S.r., Prefeito em exercício Paulo Roberto Alves Damaceno, encaminhando o Projeto de Lei Complementar nº 04/2023 ao Poder Legislativo Municipal (fls.01); Comprovante de Despacho do Setor de Protocolo (fls. 02); Projeto de LC n. 04/2023 (fls. 03/05); justificativa (fls.06/08); Comprovante de Despacho do Setor de Protocolo (fls. 09); termo de despacho exarado pela Presidência com a determinação de inclusão da proposição legislativa no Expediente da próxima Sessão Ordinária, bem como com a determinação de distribuição de cópia do PLC a todos os vereadores, na forma do art. 218 do Regimento Interno - R.I (fls.10); termo de despacho de distribuição da matéria (fls.11); Memorando nº 148/2023 – CMNV-ES/GAP de lavra do Presidente desta Casa de Leis, encaminhando o projeto de codificação ao Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF (fls.12); termo de despacho de apresentação de emendas e designação da vereadora relatora (fls.13); termo de despacho com a deliberação de encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.14), e-mail enviado com o PLC nº 04/2023 aos vereadores (fls.15); termo de despacho com o envio dos autos à PROGER em 17 de novembro de 2023 (fls.16); distribuição do processo pelo Procurador Geral a essa parecerista em 21 de novembro de 2023 às 13h00min (fls.17); Memorando nº 147/2023 – CMNV-ES/GAP de lavra do Presidente desta Casa de Leis, encaminhando cópia do PLC nº 04/2023, bem como com aposição do recebimento das cópias pelos vereadores (fls. 18/19); despacho nº 33/2023 enviando os autos ao Protocolo para renuneração de páginas (fls.20); devolução do processo em 22 de novembro de 2023 (fls.20verso).

Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **O PRESENTE PARECER POSSUI CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO.**

É o relatório. Passo a opinar.





## FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se, em apartada síntese, Projeto de Lei Complementar, que altera o Código Tributário do Município de Nova Venécia – Lei Complementar nº 20/2023.

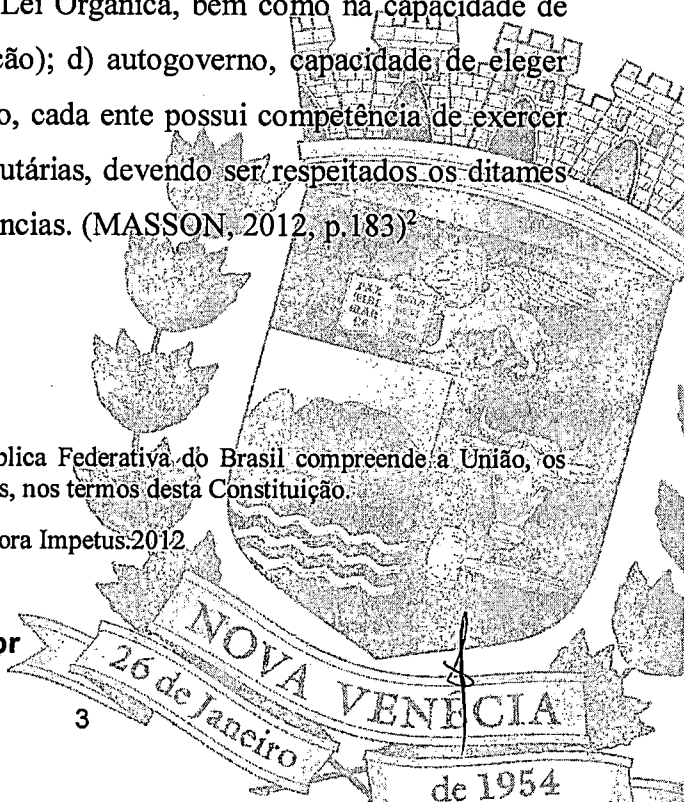
Insta frisar, que o Código Tributário Municipal – CTM, foi instituído pela Lei Complementar nº 20 de 10 de novembro de 2022. A primeira alteração do CTM foi realizada pela Lei Complementar nº 21, de 17 de maio de 2023, a segunda alteração pela Lei Complementar nº 23 de 27 de julho de 2023. Logo, essa é a terceira alteração.

A Constituição Federal em seu art. 18<sup>1</sup>, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>2</sup> MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus. 2012





# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)<sup>3</sup>.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)<sup>4</sup> autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).<sup>5</sup>

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino<sup>6</sup> (2011, p.310) ao abordar sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

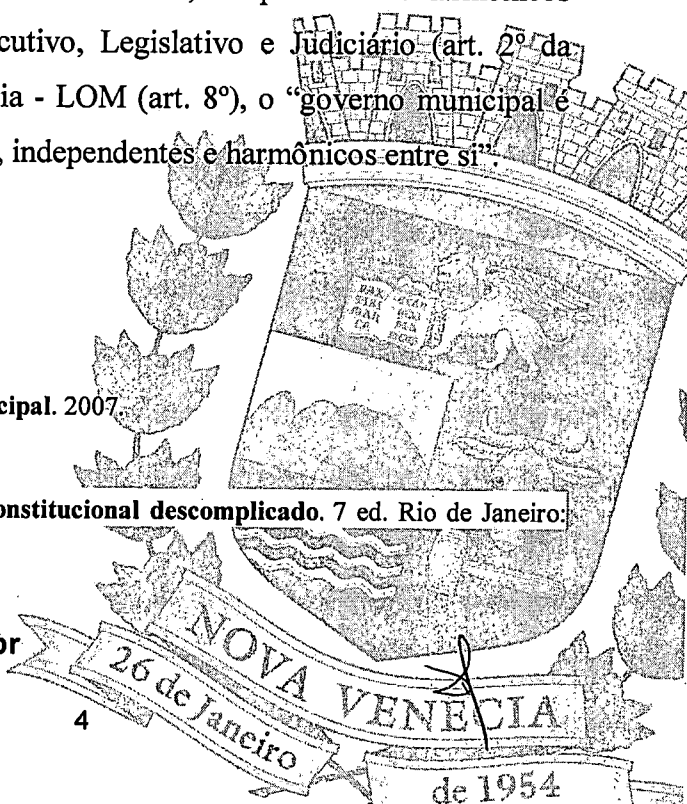
A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

<sup>3</sup> Ibid., 2012, p.190.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007

<sup>5</sup> Ibid., 2003.p.91.

<sup>6</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.





## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Atualmente, segundo a doutrina mais moderna (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.338)<sup>7</sup> existem dois tipos de modelos de repartição de competências: (i) modelo horizontal, não se verifica concorrência entre os entes federativos, cada qual exerce a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica; (ii) modelo vertical, por sua vez, a mesma matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, havendo, contudo, uma certa relação de subordinação no que tange à atuação deles.

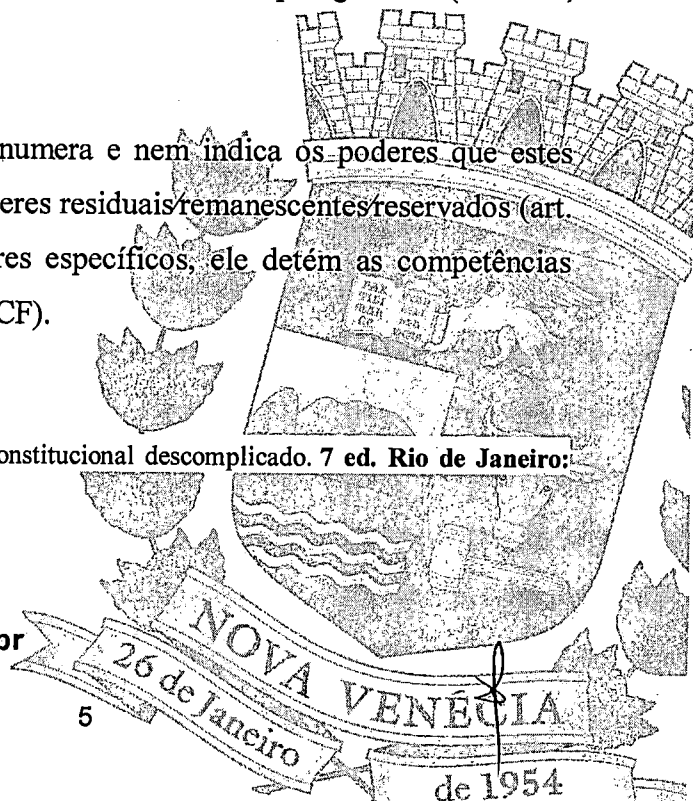
A União tem poderes enumerados pela Constituição (no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas). A União possui competência comum administrativa com os Estados, do Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal. Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)<sup>8</sup>.

Em relação aos Estados Membros, a CF, não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

<sup>7</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito constitucional descomplicado. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.338.

<sup>8</sup> Ibid., 2011, p.352





# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)<sup>9</sup>

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, no caso em apreço, sobre a matéria arrolada no inciso III do art. 30 da CF/1988.

Desta feita, percebe-se que o Município de Nova Venécia possui competência legislativa para instituir e alterar o seu Código Tributário Municipal.

Pois bem. A Constituição da República Federativa do Brasil, traz no caput do art. 61 o rol dos agentes que possuem competência para proposições de leis complementares e ordinárias. Já o §1º do mesmo dispositivo, elenca as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo, senão vejamos:

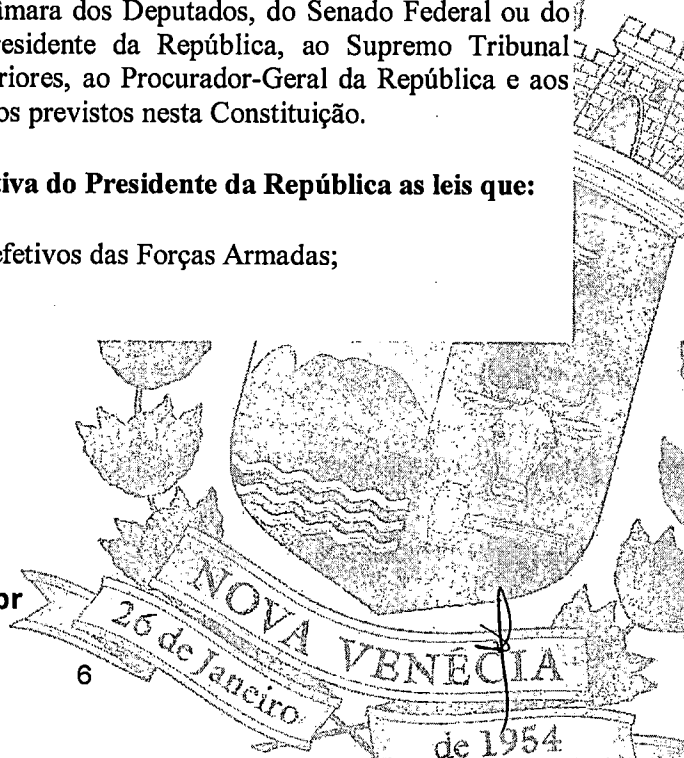
**Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma 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:

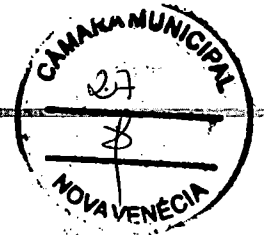
<sup>9</sup> Ibid., 2011, p.359





# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (grifo nosso)
- 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

A Lei Orgânica Municipal – LOM, em seu art. 44, em simetria com a Constituição Federal, igualmente reserva as matérias de competência para iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal:

- Art. 44.** A iniciativa das leis cabe a qualquer vereador ou comissão, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.
- § 1º São de iniciativa privativa do prefeito as leis que:
- I - fixem ou modifiquem o efetivo da guarda municipal;
  - II - disponham sobre:
    - a) o orçamento anual, as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual do Município;
    - b) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;
    - c) servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; a sic. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)
    - d) criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos do Poder Executivo





# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



Analisando conjuntamente a Constituição Federal (art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”) com a Lei Orgânica Municipal (art. 44, §1º, inciso II, alínea “d”), percebe-se que a competência em matéria tributária não é exclusiva do Poder Executivo, ou seja é comum aos vereadores, comissões, ao prefeito e aos cidadãos (através da iniciativa popular).

Nesse sentido, assim já se manifestou o Eg. Supremo Tribunal Federal:

**Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (ARE 743480 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013)**

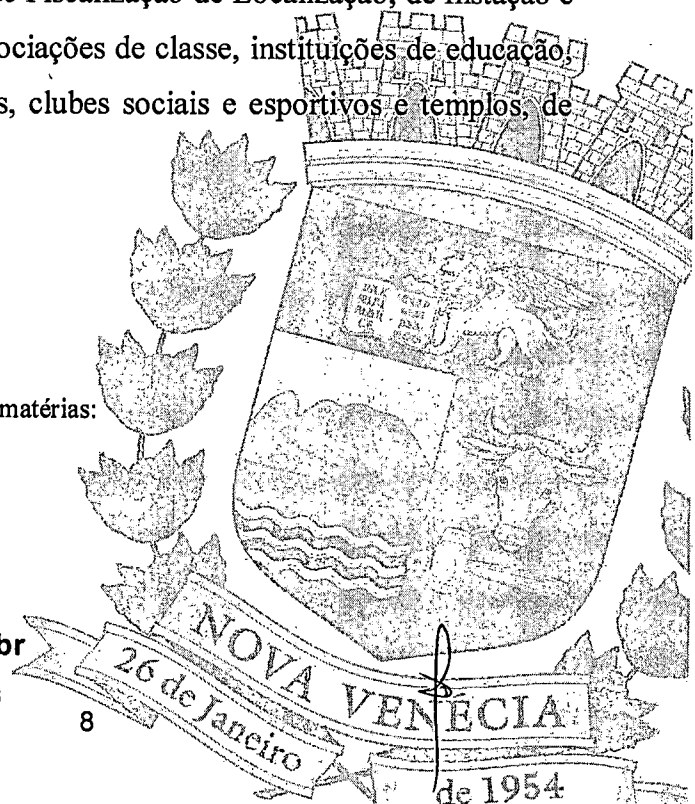
Quanto ao tipo legislativo, proposição de Lei Complementar, é o adequado para o objeto em apreço, na forma do art. 45, inciso I da Lei Orgânica Municipal de Nova Venécia<sup>10</sup>.

Verificados os requisitos formais de constitucionalidade e legalidade orgânica, passa-se ao estudo da redação da proposição.

O art. 1º da proposição confere isenção da Taxa de Fiscalização de Localização, de Instação e Funcionamento de Estabelecimento – TFL as associações de classe, instituições de educação, de assistência social, filantrópicas, beneficentes, clubes sociais e esportivos e templos, de qualquer culto.

<sup>10</sup> Art. 45. São objetos de leis complementares as seguintes matérias:

I - código tributário municipal;







# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



A isenção é uma modalidade de exclusão do crédito tributário, ou seja, uma dispensa legal do pagamento do tributo. É imprescindível a previsão em lei específica, haja vista a obediência ao princípio da indisponibilidade do patrimônio público.

Ademais, é necessário o atendimento aos requisitos fiscais e orçamentários, entabulados na Lei de Responsabilidade Fiscal – art. 14:

**Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:** (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

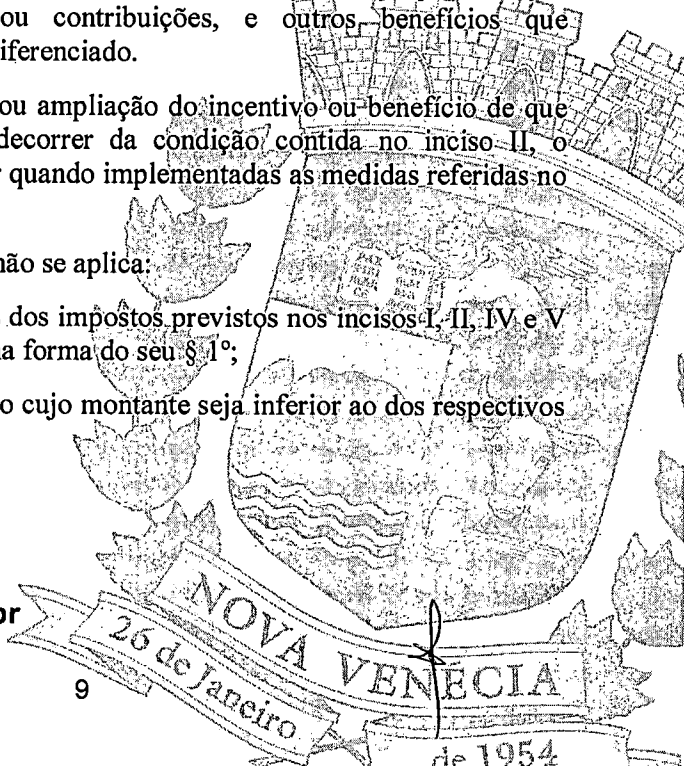
§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.





## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Desta feita, a isenção instituída na proposição ora em apreço é considerada não geral, pois beneficia especificamente os legitimados previstos no art. 1º (o qual insere o art. 157-A no CTM). Logo, há necessidade de comprovar este requisito à autoridade administrativa competente, nos termos do art. 272, II do Código Tributário Municipal.

Desta feita, percebe-se que **há óbice na continuidade da tramitação** da proposição por ausência da instrução do processo legislativo com as peças essenciais para a concessão da isenção tributária da taxa de TFL, em desacordo com o art. 14 da LRF.

Apesar de entender pela impossibilidade da tramitação do PLC nº 04/2023, mas considerando o questionamento da Vereadora relatora quanto à obrigatoriedade de audiência pública, passe-se à análise deste quesito.

Pois bem. Em relação à audiência pública, salvo melhor juízo, é recomendável que se faça para se garantir uma maior gestão democrática da cidade, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urban, conforme art. 2º, inciso II da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

Nota-se que a isenção de um determinado tributo impacta na diminuição de receitas municipais, logo é salutar conferir uma maior participação popular, ainda que não haja na legislação municipal a obrigatoriedade de sua ocorrência para alteração do Código Tributário.

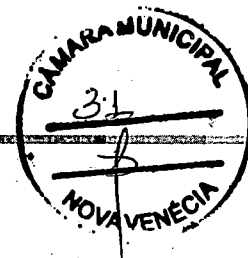
Desta feita, a decisão para sua ocorrência, no âmbito deste Poder Legislativo cabe a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final.





# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



Ressalta-se ainda que quando obrigatória a prévia de realização de audiência pública, a mesmanão pode ser dispensada, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

ACÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE . - DIREITO AMBIENTAL - LEI MUNICIPAL N" '6.151/08 - CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL . - ■' PARTICIPAÇÃO POPULAR INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RELATÓRIO' DE IMPACTO AMBIENTAL E ESTUDO DE ■IMPACTO AMBIENTAL -LEI MUNICIPAL INCONSTITUCIONAL - PROCEDÊNCIA. I. A Lei Municipal em debate, possui 'evidente intuito, de regular questão essencialmente afeta à política de desenvolvimento urbano, uma vez que. os condomínios horizontais são uma realidade inegável em nosso .. Estado, , sendo cada vez mais corriqueiros' os lançamentos , Imobiliários desta espécie., não sendo diferente,-, .no Município de Cachoeiro- de Itapemirim-, .Ocorre' que tal natureza de tema' legal (política de desenvolvimento urbano) , 'exige, por disposição Constitucional - expressa,- a participação popular, na ' sua formulação, o que não fora respeitado, no caso concreto.. - . ' ■ ■ " II. A participação -social nas políticas públicas' não. constitui' 'mera formalidade, ao contrário, serve coitio meio de exercício da, soberania popular, em atenção ao princípio da democracia participativa, a consagrar o Estado Democrático de Direito, a teor do parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Federal. ' ' ■ . . III. Dada a sua natureza principiológica. (norma-princípio) decorrente mesmo do texto Constitucional Estadual e Federal, revela-se claro que a Legislação. Municipal haveria;, de considerar previamente à aprovação dos projetos, ' a proteção ambiental, dada a potencialidade '- degradante' da atividade por ela regulada, bem como, assegurar o meios 'de informação pertinente, por meio da -imposição de prévio Relatório de Impacto Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental, Impacto de vizinhança e etc. Não se vendo esse cuidado necessário no texto da Lei '5.151/08 de' Cachoeiro.; de Itapemirim, revela-se a sua desconformidade com a base principiológica (prevista em) texto Constitucional. .IV. O artigo 187 da Constituição Estadual, é assente, em exigir o 'relatório de impacto ambiental; ; na forma da lei'/' para as atividades potencialmente degradantes do Meio-Ambiente. Desta feita, ao meu ver, restam também violados os incisos Vji e X, do parágrafo único, do art. 186, da CE/89, além de seu caput, com o também o art. 187, da mesma CE/89.V. Ação que se julga procedente. 1. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100120005978, Relator MAURÍLIO ALMEIDA "DE I ABREU, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de julgamento: 20/09/2012, data da Publicação .no:Diário: 01/10/2012)

No mesmo sentido, é o entendimento de Diógenes Gasparini (2005, p.85):

 [www.cmnv.es.gov.br](http://www.cmnv.es.gov.br)  [cmnv@cmnv.es.gov.br](mailto:cmnv@cmnv.es.gov.br)

Avenida Vitória, 23 - Centro - Caixa Postal 4 - 29830-000 - Nova Venécia-ES

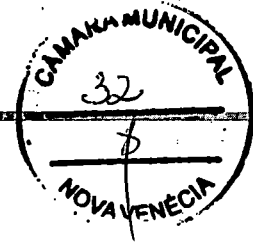
Telefax: 273752-1371 - 273752-1880 - 273752-1931





# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



a garantia da participação popular só será observada se: (...) o Executivo, durante a elaboração do plano diretor, e o Legislativo, durante a tramitação do respectivo projeto de lei pela Câmara de Vereadores, tomarem todas as providências no sentido de marcar, com tempo, as audiências e debates públicos, convocando para eles a população e os segmentos representativos da comunidade, fornecendo-lhes, sempre em tempo, os estudos, desenhos, plantas, documentos e justificativas correspondentes, propiciando, assim, suporte, a" essas discussões públicas.

Assim, embora seja sempre recomendável a audiência pública para garantir a maior participação popular, salvo melhor juízo, para essa proposição ela não é obrigatória, cabendo a CLJRF deliberar sobre a conveniência e oportunidade de sua realização. Contudo, repete-se que pela análise da proposição, fica obstada a continuidade da tramitação do PLC nº 04/2023.

### CONCLUSÃO

Diante da fundamentação supra, essa Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **ILEGALIDADE** do Projeto de Lei Complementar nº 04/2023, por inobservância ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 30 de novembro de 2023.

**DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO**

Procuradora Jurídica

