



PARECER JURÍDICO: 002/2023

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.504/2022

EMENTA: “Institui no município de Imbituba o direito do contribuinte de ter acesso a meios e formas de pagamento digital, tais como Pix, para quitação de débitos de natureza tributária, taxas e contribuições.”

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Leonir de Sousa, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.504/2022, que institui no município de Imbituba o direito do contribuinte de ter acesso a meios e formas de pagamento digital, tais como Pix, para quitação de débitos de natureza tributária, taxas e contribuições.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 02 de dezembro de 2022, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 06.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

Art. 72 - 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 autárquica ou aumento de sua remuneração;
- II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
- IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *susod*, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

As Casas Legislativas estão preparadas para o exercício de funções pertinentes à produção de leis, exercendo nítido papel de fiscalização e de representação popular, como cristalinamente se extrai do projeto em análise.

Desse modo, não há nenhuma limitação constitucional à propositura de Projeto de Lei por vereador versando sobre a matéria aqui tratada, especialmente porque não foram criados deveres ou obrigações ao Executivo. Portanto, é de se reconhecer que o Projeto de Lei não adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, situação que levaria a veto específico por vício de iniciativa.

Nesse sentido, a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, inciso I da Constituição Federal, vejamos: “*Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;*”. Em vista disto, a proposta está dentro da competência constitucional, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.

Nesse passo, o presente projeto está de acordo com a lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

In casu, o projeto em epígrafe tem o objetivo de instituir uma forma de pagamento prática, rápida e de baixo custo dos débitos de natureza tributária, visando que o Município, dentro dos parâmetros fornecidos e atendendo aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, se proceda aos ditames do referido Projeto de Lei.

Sem embargo, cumpre salientar que, segundo o entendimento jurisprudencial dominante, cabe ao Município a responsabilidade pela consecução de sua legislação tributária,



pertencendo ao Executivo, ao Legislativo e, ainda, à população, através de iniciativa popular, a iniciativa dos referidos Projetos de Lei, por não haver nenhuma restrição expressa à iniciativa para matéria tributária:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA PERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I. **A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo.** II. A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III. Agravo Regimental improvido. (STF - RE: 590697 MG, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI Data de Julgamento: 23/08/2011, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT VOL-02581-01 PP00169). (grifei).

Nesta etapa, por consequência, é possível verificar que o projeto não conflita com qualquer valor constitucional. Muito pelo contrário, pois revela que formas de pagamento digitais e de pagamento instantâneo, como o PIX, são uma realidade de grande parte da população, sendo colocada à disposição dos cidadãos para os pagamentos dos mais diversos documentos.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: *Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)* (grifei).

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis: Art. 112 — Compete ao Município: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)*. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos: *Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda: I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)*.

Cumpramos ressaltar que a proposição em exame pode ser entendida como uma proposição autorizativa. Este é o entendimento desta Assessoria Jurídica, a qual sempre opinou no sentido que a propositura legislativa meramente autorizativa, constitui, então, um expediente usado por parlamentares para realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas.



Em continuidade, cumpre informar que a iniciativa, em nenhum momento, incorre em obrigação direta ao Poder Executivo, pois o texto apenas autoriza, por motivos de oportunidade e conveniência administrativa, o Prefeito a exercer o seu poder regulamentar, o que é permitido.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Registre-se ainda, que as leis autorizadoras não são impositivas, mas sim, outorgam uma faculdade aos agentes políticos ou públicos competentes. Em outras palavras, uma das características das leis autorizadoras é a faculdade de o destinatário da autorização legislativa praticar ou não o ato.

Ademais, no ponto em que trata das possibilidades de atuação do Executivo, já se reconhece a legalidade do Projeto de Lei autorizativo, mediante respaldo doutrinário, jurídico e legal no sentido de que a iniciativa legislativa, nesses casos, não configura ingerência em matérias de atribuição do Executivo, mas sim prova da colaboração real entre Poderes autônomos e harmônicos, que podem e devem alertar-se mutuamente sobre a necessidade da prática de certos atos.

O Supremo Tribunal Federal, através de decisão na ADI 3394/AM (fls. 108-109), foi reconhecida a legitimidade da edição de leis de mera “autorização”, senão vejamos:

12. Quanto ao artigo 3º da lei, a “autorização” para o exercício do poder regulamentar nele afirmada é despicienda, pois se trata, aí, de simples regulamento de execução. (...). Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar”. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. (...)



Com efeito, louvável a matéria proposta pois, inegavelmente, a medida pretendida amplia os direitos do consumidor, matéria de competência também do legislador municipal e que, principalmente, auxilia na busca do Princípio da Eficiência.

A matéria de que se ocupa a propositura, a saber, tem como condão o aperfeiçoamento das normas. Trata-se pois de garantia diretamente ligada ao princípio da eficiência, ao qual a Administração Pública está estritamente vinculada, lembrando sempre que tal postulado está consagrado no caput do art. 37, da Carta Republicana de 1988, como um dos princípios balizadores da Administração Pública.

Frisa-se, o Princípio da Eficiência traz ínsita a ideia de celeridade e simplicidade, sem procrastinações, sem delongas, sem descumprimento de prazos, e outros meios que possam impedir que o cidadão tenha uma resposta a sua pretensão, consubstanciada na prática do ato decisório final, seja ele favorável ou não, mas que se dê a ele uma resposta.

Quanto a técnica legislativa, nada obstante de tudo o quanto foi exposto, é possível concluir que o Projeto de Lei, no entendimento desta Assessoria Jurídica, merece ser corrigido em alguns pontos para que não venha a incorrer em inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

Portanto, anota-se que a proposta reclama as seguintes adequações: a) na redação do art. 2º, devendo ser revisto o uso da expressão “*deverá*” utilizada, para que passe a vigorar com a seguinte redação: “*Art. 2º - No caso de pagamento através de Pix, a Administração Pública **poderá** disponibilizar ao contribuinte QR Code, link específico ou chave aleatória específica para a identificação do pagamento.*”. De igual forma, o art. 6º deve ser revisto, passando a ler-se: “*Art. 6º - O Poder Executivo **poderá** dispor dos meios adequados e necessários para garantir a publicidade do definido nesta Lei.*”.

Com relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

Noutro giro, compulsa-se que o Projeto de Lei aperfeiçoa ato governamental que gera despesa, devendo estar acompanhado do impacto orçamentário e financeiro. Desta forma, evidente que a matéria em apreço cria despesas para o erário, a teor do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 4 de maio de 2000), *in verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:



- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1o Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2o Para efeito do atendimento do § 1o, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3o Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4o A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 5o A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2o, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6o O disposto no § 1o não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7o Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (grifo nosso).

Razão esta veementemente sustentada pelo proponente do projeto ao dispor no art. 7º, que: “Art. 7º - As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.”.

Não obstante, considerando que o Projeto de Lei pode gerar aumento de despesa pública, o que submete sua validade ao cumprimento do art. 15 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal, a proposição deve ser instruída com a indicação da fonte de recursos para custeio das despesas inexoráveis à realização do projeto que se pretende instituir, como exigido pelos arts. 165 e 166 §§ e incisos e 167, inciso I da CF/1988, bem como, pelos artigos. 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.



A título de ilustração, cabe destacar enunciado da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, com a seguinte redação:

“SÚMULA - CFT nº 1/08. É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação” (grifei).

Nesse sentido, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no projeto de lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, por amor ao debate, a LC 101/00 exige a apresentação de relatório de impacto e declaração do ordenador de tal sorte que não venha a macular o Projeto de Lei n. 5.504/2022.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade desde que o autor proponente apresente as emendas que sanem os vícios apontados e instrua o projeto com demonstrativo financeiro, comprovando o impacto orçamentário pertinente.**

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



**CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA
ESTADO DE SANTA CATARINA
ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA**



É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 22 de fevereiro de 2023.

**Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707**