



PARECER JURÍDICO: 035/2022

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar n. 512/2021

EMENTA: “Revoga a alínea “a” e altera alínea “b”, do inciso IV do art. 316 e da Lei Complementar nº. 3.019, de 28 de dezembro de 2006, que institui o Código Tributário Municipal, e dá outras providências”

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar n. 512/2021, que revoga a alínea “a” e altera alínea “b”, do inciso IV do art. 316 e da Lei Complementar nº. 3.019, de 28 de dezembro de 2006, que institui o Código Tributário Municipal, e dá outras providências.

O Projeto de Lei Complementar em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 12 de novembro de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 16.

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 *suso*, 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.

Desse modo, não há qualquer 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.

Assim, é legítimo que o Poder Executivo, no exercício do controle da Administração Pública, implemente medidas de aprimoramento, desde que respeitadas as balizas da Carta Magna, nada impedindo a normal tramitação da proposição, uma vez que foi apresentada na forma de Projeto de Lei Complementar, conforme estabelecido no artigo 71 da Lei Orgânica:

Art. 71 - As Leis Complementares somente serão aprovadas por maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das Leis Ordinárias.

§ 1º - Serão Leis Complementares dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - Código Tributário do Município;

(...)

Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Executivo tem competência para iniciativa na proposição do Projeto da Lei *sub judice*.

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo alterar a Lei Complementar nº 3.019, de 28 de dezembro de 2006, que instituiu o Código Tributário Municipal, revogando a alínea “a” e modificando redação da alínea “b”, do inciso IV do art. 316, visando melhorias relativas às penalidades das infrações por descumprimento de obrigações acessórias relacionadas ao imposto, especialmente no que toca ao cadastro municipal de contribuintes.



De acordo com a justificação da proposição, a alteração pretendida é, em primeiro turno para excluir multa às empresas que iniciem suas atividades sem registro no Cadastro Municipal de Contribuintes porquanto *“Tal mudança é imperiosa, uma vez que a Receita Federal informa a municipalidade acerca da abertura de qualquer empresa, ou seja, trata-se de um processo automático, na qual os dados da empresa são transmitidos para o poder municipal que, uma vez cômico desta situação, terá todas as informações necessárias para a formalização do cadastro econômico do contribuinte, donde resta indevida o lançamento de infração e multa.”*

E ainda, em segundo plano, a medida visa que as empresas de porte MEI, ME e EPP não sofram penalização, nos termos do artigo 316, inciso IV, alínea “b”, quando deixarem de comunicar a respectiva baixa, isso porque *“Quando o contribuinte vai informar a baixa, o município desconsidera os tributos lançados após o fechamento da empresa, contudo aplica uma multa de 100 UFMs, isto é, trezentos e sessenta e três reais, pelo descumprimento de uma obrigação acessória – a obrigação de informar.”*

Em consonância com o preceito constitucional, a Lei Orgânica do Município estabelece a competência municipal para legislar sobre assunto de interesse local (art. 15, inciso I) e de forma concorrente, legislar sobre assuntos comuns com o Estado (art. 17, inciso II).

Conforme reza a Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).

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**; II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**; (...) (grifei).

Por interesse local, compreende-se:

“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”. (CASTRO José Nilo de, in *Direito Municipal Positivo*, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

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



Verifica-se, portanto, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei Complementar se adequa perfeitamente aos princípios de competência legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. 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;
(...)

A propósito, José Afonso da Silva (SILVA, José Afonso da. Processo Constitucional de Formação das Leis. 2 ed, 2ª tiragem. São Paulo Malheiros, 2007, p. 346) aduz:

A Constituição contém regras rígidas sobre a iniciativa das leis, regras que têm que ser observadas no processo de formação das leis, sob pena de estas padecerem do vício de inconstitucionalidade por defeito de iniciativa. Esse defeito é especialmente condenado quando haja desrespeito às regras de iniciativa exclusiva, que tem sido a causa mais comum de inconstitucionalidade formal, porque se dá, no caso, uma usurpação de competência constitucionalmente estabelecida.

Entrementes, ponderando o objetivo das previsões contidas no Projeto de Lei a elementos de suporte fático que se configurem na realidade de trabalho do Poder Executivo, é possível identificar, salvo melhor hermenêutica e com o devido respeito, impossibilidade desta Assessoria Jurídica opinar sobre a matéria.

Os fatos arguidos pelo Vereador em sua Exposição de Motivos não comprovam as medidas que fazem jus para a alteração desejada, pois não é possível constatar a prática e veracidade do processo automatizado capaz de suprimir a alínea “a”, do inciso IV, do art. 316, do Código Tributário Municipal, tampouco que o Poder Executivo desconsidera os tributos lançados após o fechamento da empresa, provocando penalidade excessiva, como quer fazer crer na alteração alínea “b”, inciso IV, do art. 316, do Código Tributário do Município de Imbituba.

Em que pese o brilhantismo do nobre Vereador em contribuir com a problemática, intencionando medidas mais benéficas e práticas para a satisfação dos contribuintes, não se pode olvidar que o Projeto de Lei está eivado de instrução, restando prejudicado o posicionamento.

Destarte, a Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei (ou outro ato normativo). A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, pois, as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das



peessoas, sendo voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais. Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.

Nada obstante, no vertente caso, foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada, sendo a redação utilizada incompatível com o sentido da norma, dando margem a desnecessárias batalhas jurídicas. Eventuais vícios de formatação não ensejam ilegalidade, o que também se aplica a pequenos vícios ou erros de ortografia ou concordância.

Contudo, em 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.

Portanto, observada a incompletude do processo legislativo da presente proposição, pode o Nobre Vereador requisitar ao Presidente da Câmara expedição de ofício ao Poder Executivo para a produção dos documentos indispensáveis à compreensão do objeto e execução da medida, ou, a sua negativa.

Dessa forma, considero constitucional a iniciativa parlamentar ao Projeto de Lei, não havendo vício de iniciativa. Ademais, no que diz respeito à juridicidade, também nenhum óbice há que impeça a tramitação do projeto de lei aqui examinado. Entretanto, **tocante a técnica legislativa**, o Projeto merece ser aperfeiçoado para regular tramitação da matéria objeto de exame.

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 adequada a técnica legislativa**, com regular tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 512/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

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:

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)



“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.)

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

À consideração superior.

Imbituba/SC, 20 de junho de 2022.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707