



**E** MENTA: **PARECER OPINATIVO.**  
**PROCESSO** **LEGISLATIVO.**  
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR  
DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL QUE  
ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI  
COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 015, DE 05  
DE JANEIRO DE 2009, E DÁ OUTRAS  
PROVIDÊNCIAS.

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR: PLC 098/2020**

**I - DO RELATÓRIO**

Cuida-se de parecer formulado nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de lei que altera dispositivos da Lei Complementar Municipal nº 015, de 05 de janeiro de 2009, e dá outras providências.

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua **viabilidade jurídica**. Ademais, consideramos de início o fato da competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo referente ao tema.

Em mensagem escrita, esclarece a Digníssima Autora entre outros argumentos que o presente projeto de Lei, justifica-se porque:

“A Lei Complementar Federal nº 175/2020 alterou alguns artigos da Lei Complementar Federal nº 116/2003, a qual dispõe sobre diretrizes gerais acerca do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN. Diante das mudanças, os municípios têm até o fim do presente exercício financeiro para adequar as legislações locais a tais alterações. Neste sentido, o município de Caruaru apresenta esta proposta de Lei Complementar, a fim de que não reste prejudicada a tributação do citado imposto. O CTM traz, nos incisos do art. 240, as exceções à regra estampada no próprio caput do citado artigo, qual seja de que o ISSQN é devido no local do estabelecimento prestador. Nesse sentido, a partir da alteração provocada pela LC 175/2020, o subitem 10.04 foi



removido das exceções, sendo devido, a partir de então, ao município do estabelecimento prestador. Ademais, a LC 175 incluiu obrigações acessórias e definiu os conceitos de domicílio do prestador e domicílio do tomador para os serviços de códigos 4.22, 4.23, 5.09, 15.01 e 15.09, tornando mais clara a destinação do ISSQN nessas atividades, o que representará um incremento significativo à arrecadação municipal. Por fim, foram feitos alguns ajustes em artigos modificados pela LC 057/2017 que careciam de maior clareza em sua redação.”

É o relatório.

Passo a opinar.

## **II – DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.**

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento e do povo.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa na votação. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade da nova sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, nos seguintes termos:

Art. 273 – A **Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, **bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.**

Art. 274 – **As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões PODERÃO, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a



## PODER LEGISLATIVO —DE CARUARU—

CASA JORNALISTA JOSÉ CARLOS FLORENCIO

legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado. A sistemática ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica OPINATIVA E NÃO VINCULATIVA não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Caso haja discordância com os termos do parecer hora apresentado, não representará máculas ao trâmite do processo legislativo, não havendo submissão ao parecer, ou tampouco como dito alhures, vinculação a análise jurídica, aqui expressada, as Verdadeiras Autoridades, os Vereadores, podem naturalmente discordar do presente parecer jurídico que como dito possui natureza opinativa, não obrigando as autoridades a acatar as conclusões postas; e se discordarem, poderão adotar decisão diversa<sup>1</sup>.

Sobre o tema assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) QUANDO A

<sup>1</sup> (...) os pareceres jurídicos são de natureza opinativa, não obrigando a autoridade administrativa a acatar as suas conclusões; se ela discordar, poderá adotar decisão diversa; O mesmo se diga com relação às manifestações dos órgãos técnicos, que servem de base à decisão. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Temas polêmicos sobre licitações e contratos. 2<sup>a</sup> ed., 1995, Malheiros., p. 117/118



PODER LEGISLATIVO  
—DE CARUARU—

CASA JORNALISTA JOSÉ CARLOS FLORÊNCIO

**CONSULTA É FACULTATIVA. A AUTORIDADE NÃO SE VINCULA AO PARECER PROFERIDO, SENDO QUE SEU PODER DE DECISÃO NÃO SE ALTERA PELA MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO CONSULTIVO.**

(ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. Mandado de segurança deferido. DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 01/02/2008

Desse modo concluímos que os representantes do povo e que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição, notadamente da que aqui se apresenta. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste PARLAMENTO MUNICIPAL, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

### **III – ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.**

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito pela sua autora de forma digital, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa<sup>2</sup>, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal. Observa-se que a

<sup>2</sup> Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas: I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas, Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei, LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998



autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Assim, resta flagrante que a proposta é de competência do município e não há colisão do texto no projeto de lei, como normas de competência do Estado ou União.

No que diz respeito a legitimidade para propositura do projeto de lei, o projeto de lei é de iniciativa exclusiva do Executivo a teor do que dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea b da Constituição Federal.

Nesse mesmo sentido, temos dicção, na Lei Orgânica do Município, acerca da competência da Chefe do Executivo para tratar de matérias financeiras, nos seguintes termos:

**Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos

Na mesma senda, devemos mencionar a previsão do regimento interno, com a seguinte dicção:

**Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que: I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

Em se tratando de processo legislativo é princípio que as normas do modelo federal são aplicáveis e extensíveis por simetria às demais órbitas federativas. Neste sentido:

“as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória



## PODER LEGISLATIVO —DE CARUARU—

CASA JORNALISTA JOSÉ CARLOS FLORENCIO

pelos Estados-membros” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

“(...) I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. (...)” (STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33).

“(...) 2. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatoriedade da observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008).

“(...) I. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal, entre as quais as que estabelecem reserva de iniciativa legislativa, são de observância obrigatória pelos estados-membros. (...)” (RT 850/180).

“(...) 1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a obrigatoriedade da observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. (...)” (RTJ 193/832).

Com efeito, tal matéria situa-se no domínio da reserva da Administração, espaço conferido com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo no âmbito de seu poder normativo imune a interferências do Poder Legislativo, aplicável na esfera municipal por força de seu art. 144 e do art. 29, *caput* da Constituição Federal.

**Nos termos expressos**, em razão do princípio da reserva da administração, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a matéria.

## IV- DA TRAMITAÇÃO, QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de Redação e Leis (art. 249 do RI), de Finanças e Orçamento (art. 248 do RI). Após a emissão dos pareceres na forma regimental, a propositura será votada nas



comissões por maioria simples de seus membros e após, **será encaminhada para o plenário para votação em dois turnos.**

Dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros. § 3º - **Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:** b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;** c) **autorização para o Município subscrever ou adquirir ações, realizar aumentos de capital de empresa de economia mista ou de empresa pública, bem como, dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado;**

## V– DO MÉRITO

Primeiramente, é importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedural, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis dessa natureza cabe a Chefe do Executivo, nesse caso à Prefeita, bem como estabelece a competência material e legislativa do Município, para legislar sobre tal tema.

Desse modo cabe ao Executivo Municipal a Competência para dispor sobre matéria financeira e tributária.

Cuida-se, em suma, de matéria de lei complementar e reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, tal como expresso no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal, cujo texto era este:

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: (...) II - disponham sobre: (...) b) organização administrativa e judiciária, **matéria tributária e orçamentária,** serviços públicos e pessoal da



administração dos Territórios;

Com relação ao projeto de lei o referido diploma legal apenas surge para adequar a legislação do município aos mandamentos legais definidos pela LEI COMPLEMENTAR Nº 175, DE 23 DE SETEMBRO DE 2020, que dispõe sobre o padrão nacional de obrigação acessória do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), de competência dos Municípios e do Distrito Federal, incidente sobre os serviços previstos nos subitens 4.22, 4.23, 5.09, 15.01 e 15.09 da lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003; altera dispositivos da referida Lei Complementar; prevê regra de transição para a partilha do produto da arrecadação do ISSQN entre o Município do local do estabelecimento prestador e o Município do domicílio do tomador relativamente aos serviços de que trata; e dá outras providências.

Desta forma, consoante ao texto da mensagem do referido projeto, não havendo qualquer afronta à Constituição Federal não vislumbramos qualquer óbice com relação à proposta legislativa.

É o parecer.

## V – CONCLUSÃO

Ante o exposto, s.m.j. não encontramos nenhum vício de constitucionalidade ou de ilegalidade no projeto de lei, em atenção às normas que gerem o Município de Caruaru (Lei Orgânica Municipal) e Regimento Interno dessa Casa, e os mandamentos Constitucionais, opinando pelo prosseguimento das demais fases do processo legislativo.

É o parecer. À consideração superior.

Caruaru, 23 de dezembro de 2020.

**JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS**  
**Consultor Jurídico Geral**