

EMENTA: **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



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 diversa¹.

Sobre o tema assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

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

¹ – (...) 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. 2ª ed., 1995, Malheiros. , p. 117/118

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 jurídica 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 ementa², tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal. Observa-se que a

² 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



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 obrigatória 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 obrigatória 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 procedimental, 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 inconstitucionalidade 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