

PARECER LEGISLATIVO Nº 12/2022

Projeto de Lei Complementar 03/2022 – Altera a Lei Complementar nº 1.385/1977, que Dispõe sobre o Código Tributário do Município de Itaúna, dispondo sobre a taxa de coleta de lixo e destinação dos resíduos sólidos.

Consulente: EXCELENTÍSSIMO RELATOR DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA VEREADOR NESVALCIR GONÇALVES SILVA JÚNIOR

Consulta: Parecer técnico jurídico quanto ao amparo legal e constitucional do mesmo

O Excelentíssimo Relator da CCJ, Vereador Nesvalcir Gonçalves Silva Júnior solicitou desta Procuradoria-Geral parecer técnico jurídico quanto ao amparo legal e constitucional do Projeto de Lei proposto pelo Excelentíssimo Vereador Gustavo Dornas Barbosa, que em apertada síntese está estruturado em partes básicas legais.

1. RELATÓRIO

O Processo Legislativo encontra-se estruturado com 02 (duas) laudas, sendo 01 (uma) lauda do próprio projeto (contendo 2 artigos), com sua respectiva Justificativa de fls. 03 e nomeação do Excelentíssimo Vereador NESVALCIR GONÇALVES SILVA JÚNIOR como relator às fls. 04 e requisição do presente parecer às fls. 05.

O Projeto de Lei em apreço foi proposto no dia 10 de março de 2022, recebido nesta Procuradoria aos 18 de março de 2022, suspendendo os prazos de tramitação na comissão por até 30 dias úteis consoante o disposto nos §§ 4.º e 6.º do Art. 39/RICMI.

É o relatório.

2. PRELIMINARMENTE

2.1 – DA PROPRIEDADE DO PARECER JURÍDICO – PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL DO ART. 133 – MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO PROCURADOR

Cumprе frisar que o artigo 133, caput, da nossa Carta Maior, estabelece que: “*O Advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei*”.

No mesmo sentido, a Lei 8.906/94 também assevera que o Procurador Advogado é imune e inviolável por seus atos e manifestações, nos termos do que preconiza o parágrafo 3º, de seu Art. 2º, que dispõe *Parágrafo 3º - No exercício da profissão, o Advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites da Lei.* “

Seguindo esta linha de raciocínio, vale também citar o inciso I, do Art. 7º, da mencionada Lei 8.906/94, que estabelece ser direito do Procurador Advogado, dentre outros: “*exercer, com liberdade, a profissão em todo o território Nacional*” - Assim, é relevante esclarecer que o papel do Advogado se resume em opinar a respeito da regularidade, formal ou não, como ainda, a respeito da constitucionalidade ou legalidade, ou não, de determinado ato ou negócio jurídico. Ao emitir parecer, o Advogado é totalmente destituído de competência para ato decisório, sendo que apenas firma seu entendimento a respeito daquela questão jurídica, passível de ser aceito ou não pelas instâncias com poder decisório sobre a questão.

Também vale ressaltar que é cediço que os pareceres jurídicos não integram o núcleo essencial do ato administrativo, posto que se tratam de meras opiniões técnico-jurídicas emitidas pelo operador do Direito, que, em última análise, não criam nem extinguem direitos, mas, apenas, orientam o administrador a tomar uma decisão no momento de praticar o ato administrativo, e somente o último poderia ser objeto de investigação sobre a sua legalidade.

O saudoso professor Hely Lopes Meirelles, assim já se manifestara sobre aludida matéria:

“Pareceres Administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva”.(Meirelles, 2002, P. 189) .

No mesmo sentido, o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Os pareceres alocam-se no campo da administração consultiva e configuram atos que visam a informar, elucidar, questões a serem decididas por outros órgãos (...), nada decidem. Nada resolvem e também não contêm em si nem autorização para a prática de outros atos, nem aprovação ratificação ou homologação deles. Não é esta sua tipologia. São simplesmente juízos técnicos que elucidam as autoridades competentes para adotarem as providências de suas respectivas alçadas." (Mello, 1996, p. 63)

Registra-se que o presente parecer não tem efeito vinculativo, nem tampouco decisório, tendo as autoridades a quem couber a análise do mesmo, plenas condições de decidir de maneira contrária ao parecer, como ainda, não o acolher ou acolhê-lo em parte, tratando-se a presente peça de caráter meramente opinativo, cumprindo registrar que o presente não substitui ou vincula os pareceres das Comissões Permanentes.

3. MÉRITO

Da Iniciativa Normativa

O projeto em apreço visa alterar *"a Lei Complementar nº 1.385/1977, que dispõe sobre o Código Tributário do Município de Itaúna, dispondo sobre a taxa de coleta de lixo e destinação de resíduos sólidos"*.

Preliminarmente, esclareça-se que o alcance material da norma ora tratada diz respeito à matéria tributária no âmbito do Município, tendo o STF assentado entendimento acerca da possibilidade de autoria parlamentar de leis que tratem de matéria tributária:

"Agravado Regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Isenção tributária. Não observância dos parâmetros estampados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Fundamento infraconstitucional autônomo. Enunciado 283. 3. benefício fiscal. Lei instituidora. Iniciativa comum ou concorrente. Precedentes. 4. agravo regimental ao que se nega provimento. (ARE 642014 AgR, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado

em 27/0/2013, ACORDÃO ELETRÔNICO Dje-180 DIVULG 12-09-2013 PUBLIC 13-09-2013)“.

Neste contexto, as matérias de competência e iniciativa reservadas são rol taxativo na CF/88 e nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, lecionando Hely Lopes Meireles que:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”. (grifo nosso)

As Leis que dispõe sobre matéria tributária não se inserem dentre as de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo os Tribunais, firmado jurisprudência no sentido de que a competência para deflagrar o processo legislativo acerca da matéria é concorrente. Dentre esses, citamos o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Estaduais:

“Ementa: AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO DE INSTRUMENTO.CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL.RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÉM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 2. A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno,

Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - AI: 809719 MG, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 09/04/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013) ”.

“ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado”.

Portanto, por tratar-se de matéria de interesse local, visando a publicização de receitas e despesas com serviços urbanos e ainda, adequação de taxa relativa à manutenção do mencionado serviço, estamos diante da chamada competência legislativa concorrente, no que pertine à autoria horizontal entre Poderes Executivo e Legislativo, conforme preceitua os artigos 13, 14 e 83 do Regimento Interno desta Casa de Leis, combinado com o artigo 63, inciso IV da Lei Orgânica do Município e ainda artigo 59 da Constituição Federal.

4. CONCLUSÃO

Assim, observada a prerrogativa de iniciativa, a possibilidade legiferante local e concorrente quanto à matéria e atendidas as exigências técnicas, atentos à competência na estreita via residual do Poder Legislativo para o exercício de sua principal função que é a de legislar e com o fim único de harmonizar o entendimento jurídico estável, íntegro e

coerente, opina esta Procuradoria pela **ADMISSIBILIDADE DA PROPOSIÇÃO E PELA LEGALIDADE DA NORMA.**

Enfim, havendo divergência integral ou parcial desse entendimento jurídico de mérito proferido por este Órgão Consultivo, curva-se esta Procuradoria a autoridade constitucional deste Egrégio Colegiado Consulente e a soberania do EXCELENTÍSSIMO PLENÁRIO desta EGRÉGIA CASA DE LEIS representada por seus 17 membros eleitos pelo povo para a análise acerca da viabilidade, da conveniência, da oportunidade e da deliberação em relação a Proposição em comento.

É o parecer, não vinculante, posto que meramente opinativo.

Itaúna, 23 de março de 2022.

Dr. Fábio Daniel Pereira
Procurador-Geral

**Camila Gonçalves de Andrade
e Souza Leite**
Assessora Jurídica

Isadora Lopes de Freitas
Estagiária PROGEL