



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer nº 96/2021

Processo: Projeto de Lei Complementar nº 08/2021

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei Complementar nº 08/2021

Autor: Chefe do Poder Executivo

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE ALTERA O CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. PLANTA GENÉRICA DE VALORES – PGV PARA EFEITOS DE LANÇAMENTO E COBRANÇA DE IPTU. ALTERA E INCLUI ANEXOS. CONSOLIDAÇÃO. PROPOSIÇÃO ORIUNDA DO PODER EXECUTIVO. JURIDICIDADE.

I. Relatório

Cuida o presente parecer do exame de juridicidade do Projeto de Lei Complementar n.º 08/2021 de autoria do Poder Executivo, cujo objeto consiste em alterar e acrescentar dispositivos na Lei Municipal nº 1.031/2003, que “Consolida a Legislação Tributária Municipal, instituindo o Código Tributário Municipal Consolidado, e dá outras providências.

Sobre o Exame de Juridicidade, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *“Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a*



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.”¹

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 23 de agosto de 2021 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

É nítida a competência dos Municípios para legislar sobre direito tributário, nela compreendido, por óbvio, o regramento quanto a arrecadação e fiscalização dos tributos de sua competência.

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares:

- I. a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios – constitucionalidade formal orgânica;
- II. se foram respeitadas as regras quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional – constitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita;
- III. a compatibilidade entre a matéria legislativa proposta e o texto constitucional – constitucionalidade material, substancial ou objetiva –, mormente quanto ao respeito aos direitos fundamentais, cláusulas pétreas, instituições e pessoas constitucionalmente protegidas, bem como do respeito às regras, fundamentos, objetivos e princípios constitucionais.

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Com relação ao Projeto de Lei Complementar que ora se aprecia (Projeto de Lei Complementar n.º 08/2021), que *“Aprova a Planta Genérica de Valores – PGV para efeitos de lançamento e cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU para o exercício de 2022, alterando os anexos IV e V da Lei Municipal complementar n.º 1.301/2003, inclui o anexo V-A para determinar as alíquotas do imposto e altera os dispositivos que menciona na Lei Complementar Municipal n.º 1.031/2003, que consolida a Legislação Tributária Municipal, instituindo o Código Tributário Municipal Consolidado, e dá outras providências.”*, segundo a justificativa apresentada, o mesmo visa atualizar a base de cálculo do IPTU através da nova Planta de Valores, bem como, contempla, dentre outras alterações pertinentes ao IPTU, ITBI, CIP, ISS, Taxa de Licença Ambiental, Taxa de Análise Ambiental, Coleta de Lixo e Processo Administrativo Fiscal.

O objeto contido na proposição enquadra-se perfeitamente nas autorizações constitucionais para legislar franqueadas aos Municípios nos incisos I e III, do art. 30, da CF/88., *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Sendo assim, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria versada sob o aspecto formal subjetivo, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão, bem como da constitucionalidade material – em conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece o caput do art. 61, da Constituição República, como regra:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí;²

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

Logo, com relação à iniciativa reservada, ou não, para deflagrar o processo legislativo – constitucionalidade subjetiva ou propriamente dita –, salienta-se ter sido plenamente observada do ponto de vista do sujeito iniciador, eis que a matéria contida no PLC n.º 08/2021 possui alterações de natureza concorrente para deflagração entre os Órgãos do Executivo e do Legislativo Municipal restando, por conseguinte, somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, a compatibilidade com o texto constitucional, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação de preceitos da Constituição Estadual, Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal – Descabimento – Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.989, de 18 de maio de 2020, do Município de Valinhos, que “concede isenção ou remissão do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU incidente sobre imóveis edificados atingidos por enchentes e alagamentos no Município de

2 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Valinhos” – INICIATIVA LEGISLATIVA – Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo – Ausência de vício de iniciativa – Orientação traçada pelo STF na Tese 682 de Repercussão Geral no ARE 743.480-MG (“inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal”) – RECEITA – Diminuição – Circunstância que não invalida a norma tributária, nem implica aumento de despesas – Não bastasse, a alegação de renúncia de receitas demanda análise de matéria de fato, o que é incabível em sede de ação direta de inconstitucionalidade – ART. 113 DO ADCT, INCLUÍDO PELA EC 95/2016 – Norma de caráter transitório que não se aplica aos Estados e Municípios, incluído pela Emenda Constitucional 95/2016, norma de caráter transitório e de não reprodução obrigatória – Dispositivos que não se referem aos Municípios, mas à União, por se tratar do “Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União” – Precedentes – Inconstitucionalidade afastada. Preliminar afastada e ação julgada improcedente. (TJSP – Proc. nº 2141404-10.2020.8.26.0000; Rel. Des. João Carlos Saletti; Órgão Especial, julgado em 27.01.2021, data de registro: 28/01/2021).

Com relação à compatibilidade entre a proposição e a Magna Carta, a título argumentativo, impõe-se sinalar, *in casu*, que é vedado a qualquer ente federativo a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os institui ou aumentou, bem como antes de decorridos noventa dias desta data. É o chamado princípio da anterioridade nonagesimal ou noventena, aplicado de forma conjunta ao princípio da anterioridade de exercício.

A matriz desses princípios tributários e a competência do município encontra-se esculpida no artigo 150, inciso III, alíneas “b” e “c” e artigo 156, inciso I, da Constituição Federal, senão veja-se:

Art.150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

III – cobrar tributos:

[...]

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

[...]

Por fim, encontra-se acostado junto ao Projeto de Lei Complementar nº 08/2021, acórdão do Tribunal de Contas do Estado – TCE, referente ao processo



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

2792-0200/16-0, do ano de 2016, em que consta recomendação ao gestor da época para implementar medidas corretivas em relação ao apontamento de desatualização das plantas de valores – IPTU, corroborando o constante na justificativa, de que há decisão do Tribunal de Contas do Estado – TCE determinando a revisão da planta de valores.

III. Conclusão

Diante o exposto, a Procuradoria opina pela Juridicidade³ que envolve a presente proposição, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno⁴.

É o parecer.⁵

Novo Hamburgo, 26 de agosto de 2021.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Deiuid Amaral da Luz
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 95.241

3 “(...) Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade. [...]” - OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

4 Art. 150.

(...)

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.

5 STF, PLENO – MS Nº 24.631-3/DF, REL. MIN. JOAQUIM BARBOSA. DJU, 01.02.2008.