Estado do Rio Grande do Norte

Câmara Municipal de Caicó

PROJETO DE LEI

Nº 118/2021

EMENTA: DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO PARA QUE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL CONCEDA ISENÇÃO E REMISSÃO DE PAGAMANETO DE TRIBUTOS A VENDEDORES AMBULANTES RESIDENTES NO MUNICÍPIO DE CAICÓ/RN, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

AUTOR(A)/PROPONENTE: ROSÂNGELA MARIA DA SILVA

DATA: 06/12/2021

CÂMARA MUNICIPAL DE CAICÓ
CNPJ: 08.385.940/0001-58
Rua Felipe Guerra, 179, Centro, CEP. 59.300-000
Cx. Postal 48 – Fone: 3417-2954 – Caicó/RN
PALÁCIO VEREADOR IVANOR PEREIRA
GABINETE DA VEREADORA ROSÂNGELA MARIA DA SILVA

PROJETO DE LEI Nº 118 /2021

PROTOCOLO
06 DEZ 2021
10:22 Hs.
Servidor

A Vereadora **ROSÂNGELA MARIA DA SILVA**, no desempenho de seu mandato, com fundamento na Lei Orgânica e no art. 136 e ss. do Regimento Interno desta Casa Legislativa, apresenta o seguinte **Projeto de Lei**:

EMENTA: Dispõe sobre a autorização para que o Poder Executivo Municipal conceda isenção e remissão de pagamento de tributos a vendedores ambulantes residentes no Município de Caicó/RN, e dá outras providências.

Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal, por seus órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta, autorizado a conceder isenção e remissão de pagamento de impostos, taxas, contribuições ou quaisquer autorizações a vendedores ambulantes residentes no Município de Caicó/RN.

§ 1º. A isenção e remissão de que trata o *caput* é pessoal e intransferível, aplicando-se ainda a grandes eventos organizados pelo Município, como Carnaval e Festa de Sant'Ana.

Art. 2º. Caberá ao Poder Executivo Municipal a regulamentação da presente Lei, no que couber, no prazo de 30 (trinta) dias de sua publicação.

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Caicó/RN, 06de dezembro de 2021.

Rosângela Maria da Silva

ROSÂNGELA MARIA DA SILVA
Vereadora – PL

CÂMARA MUNICIPAL DE CAICÓ
CNPJ: 08.385.940/0001-58
Rua Felipe Guerra, 179, Centro, CEP. 59.300-000
Cx. Postal 48 – Fone: 3417-2954 – Caicó/RN
PALÁCIO VEREADOR IVANOR PEREIRA
GABINETE DA VEREADORA ROSÂNGELA MARIA DA SILVA

JUSTIFICATIVA

De início, incumbe destacar que o presente projeto de lei preenche o requisito da constitucionalidade formal, não havendo que se falar em vício de iniciativa e/ou infringência de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

A propósito, acerca da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dispõe o art. 61 da CF:

> Art. 61. [...]
> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
> I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
> II - disponham sobre:
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
> c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
> e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
> f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Por simetria, é o mesmo texto, *mutatis mutandis*, aplicado pela Constituição do Estado do Rio Grande do Norte (CE), vide seu art. 46, § 1º. Já a Lei Orgânica Municipal (LOM), a seu turno, prevê:

> Art. 40 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos;
> II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> III - matéria orçamentária, bem assim a que autoriza a abertura de créditos ou conceda auxílios,
> prêmios e subvenções;
> Parágrafo Único - Não será admitido aumento das despesas previstas nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso III.

Vê-se que, especificamente em âmbito municipal, são matérias de inciativa exclusiva do prefeito apenas aquelas atinentes à organização administrativa, servidores públicos e matéria orçamentária.

A respeito do vício de iniciativa em proposições legislativas, o Supremo Tribunal Federal (STF) já consolidou entendimento, em sede de repercussão geral, de que "não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (ARE 878911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 19.09.2016).

Ainda mais, o mesmo STF já firmou posição no sentido que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal (CF), que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Em vista disso, não se permite interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo (cf. ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. em 10.11.2006; ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. em 02.03.2015; e ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, j. em 15.08.2008).

No caso do presente projeto de lei, este sequer cria qualquer despesa, limitando-se a autorizar atividade futura da Administração Pública Municipal, cuja efetivação não escapará à esfera discricionária do administrador, a quem caberá o juízo da oportunidade e conveniência para tanto. Foi nesse sentido, aliás, que já decidiu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) em matéria similar (cf. ADI 20160062676 RN, Rel. Juiz Ricardo Procópio (convocado), Tribunal Pleno, J. em 15.02.2017).

Assim, há espaço para que o legislador municipal, no exercício de sua competência legislativa e sem colocar em risco a cláusula de reserva da Administração, exerça o seu *múnus* parlamentar. A bem da verdade, o parlamento, além de ser o órgão mais eclético em termos de representatividade, também tem parte na eleição de melhorias para a cidade, inclusive por ser, certamente, o maior receptor de demandas da população. Não por menos, o prefeito conta com o apoio de uma bancada governista de vereadores e de um líder, sabidamente inclinados a defender as prioridades da gestão municipal, o que não significa que seus projetos hão de prevalecer sob qualquer circunstância.

Não se trata aqui, ainda, de matéria tributária ou orçamentária, mas mero diploma legislativo exclusivamente autorizador, para que a Administração Pública, após seu exercício de discricionariedade, caso queira, conceda administrativamente isenção ou remissão de tributos.

CÂMARA MUNICIPAL DE CAICÓ
CNPJ: 08.385.940/0001-58
Rua Felipe Guerra, 179, Centro, CEP. 59.300-000
Cx. Postal 48 – Fone: 3417-2954 – Caicó/RN
PALÁCIO VEREADOR IVANOR PEREIRA
GABINETE DA VEREADORA ROSÂNGELA MARIA DA SILVA

Vencido este ponto e não havendo qualquer inconstitucionalidade formal na proposição, passa-se à sua justificação material.

Com a pandemia ocasionada pela Covid-19, é de conhecimento público a retração econômica enfrentada pela sociedade, o que atingiu potencialmente os pequenos vendedores ambulantes. Ora, se a situação econômica dos empreendedores de maneira geral já é ruim, pior ainda é a situação no comércio de rua, com o agravante de que o ambulante não é empresário, não possuindo acesso fácil ao crédito e nem reservas financeiras.

Nesse contexto, a concessão de isenção de tributos a essas pessoas, mais que ajudar a fazer a economia retomar seu saldo positivo, é vital para os pequenos empreendedores, que estão há muitos meses parados e/ou com vendas muito abaixo do normal. Não se pode esquecer, ainda, que o impacto financeiro para o Município será até irrelevante em relação aos benefícios que podem surgir de tal iniciativa para a coletividade, até porque, ressalte-se, eventuais recursos que poderão deixar de ser arrecadados diretamente dos ambulantes, serão compensados com a arrecadação indireta da qual a municipalidade se beneficiará, haja vista a maior circulação de dinheiro no comércio local.

Assim, conta-se com o habitual apoio dos membros desse Poder Legislativo, a fim de que o presente projeto de lei seja aprovado e cumpra devidamente as suas finalidades.

Câmara Municipal de Caicó/RN, 06 de dezembrode 2021.

ROSÂNGELA MARIA DA SILVA
Vereadora – PL

Projeto de Lei nº 118/2021
Autoria: Rosângela Maria da Silva (PL)

PARECER

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa da parlamentar Rosângela Maria da Silva, tombado sob o nº 118/2021, com ementário "*Dispõe sobre a autorização para que o Poder Executivo Municipal conceda isenção e remissão de pagamento de tributos a vendedores ambulantes residentes no Município de Caicó/RN, e dá outras providências*"

A parlamentar justifica seus motivos como sendo necessária a concessão de tais incentivos fiscais, materializados em isenção e remissão, para os vendedores ambulantes desta *urbe* em razão das consequências impostas a eles em razão das medidas sanitárias para controle da pandemia de COVID-19, de modo que a atuação municipal para o recrudescimento deste setor se mostra válida pela via tributária.

Após as formalidades de estilo, nos moldes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caicó (RI/CMC), os autos vieram à Procuradoria para emissão de parecer.

É o que importa relatar.
Passo a opinar.

Ante acta, importante destacar que o exame desta Procuradoria cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual se incursiona em discussões de ordem técnico-jurídica, não havendo incidência no juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Superado esclarecimento em comento, verifica-se o preenchimento dos requisitos regimentais formais insculpidos nos arts. 137 e 139 do RI/CMC, respectivamente acerca da técnica legislativa e da proposição, vê-se que o presente projeto cumpre as regras de formatação e elaboração.

Muito embora a nobreza de espírito que ensejou a edição deste Projeto de Lei, a Procuradoria desta Casa de Leis entende, no exercício de seu controle de constitucionalidade prévia, que o presente não preencheu todos os requisitos de admissibilidade. Explica-se.

A análise perfunctória da matéria objeto da vontade legislativa do parlamentar, levando em conta a uniformização e unicidade do ordenamento jurídico, está desconstituído de legitimidade para iniciativa, bem como de inovação, requisitos essenciais para, no âmbito da organização político-administrativa, haja atuação legislativa. Explica-se.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) prevê:

> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios. A auto-organização dos Municípios, por sua vez, está prevista no art. 29, *in verbis*

> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado (...)

O autogoverno se expressa na existência de representantes próprios dos Poderes Executivo e Legislativo em âmbito municipal – Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores –, que são eleitos diretamente pelo povo. A autoadministração e a autolegislação contemplam o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal, notadamente no art. 30, *in litteris*

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
> (...)

Alexandre de Moraes afirma que "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*" (*in* Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740). **É o que não se infere das razões da Autora**.

A Carta Magna delimita o poder de iniciativa legislativa ao dispor sobre a competência para iniciativa do processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando expressamente seus titulares, de forma que, se iniciada por titular diferente do indicado pela CF/88, o ato restará inválido.

Como é cediço, o ordenamento jurídico pátrio adota o sistema de iniciativa pluralística, tendo em vista que pode ser exercitada por diversos sujeitos. Entretanto, o rol previsto no art. 61, *caput*, da Constituição Federal, é exaustivo, pois não comporta nenhuma exceção, devendo ser aplicado aos Estados-membros e Municípios em decorrência do princípio da simetria. No caso do Município de Caicó, **o rol está previsto no art. 40 da Lei Orgânica do Município** que assim prevê:

> Art. 40 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos;
> II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> III - matéria orçamentária, bem assim a que autoriza a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;
> Parágrafo Único - Não será admitido aumento das despesas previstas nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso III.

Assim, a propositura de qualquer projeto por pessoa que não esteja prevista no referido artigo, caracteriza o ato como inconstitucional, por vício de iniciativa. É o caso em comento, haja vista que o Projeto prevê claramente a concessão

de isenções e remissões de tributos, os quais são afetos diretamente a matéria orçamentária que, por sua vez, integra o inciso II do artigo retro mencionado.

A administração da cidade incumbe ao que, modernamente, chama-se de 'Governo', e que tem na lei seu mais relevante instrumento, participando sempre o Poder Legislativo na função de aprovar-desaprovar os atos. Na hipótese de administração ordinária, cabe ao Legislativo o estabelecimento de normas gerais, diretrizes globais, jamais atos pontuais e específicos.

Assim, e visando garantir a preservação da vontade legislativa do parlamentar, o mais indicado será a devolução do Projeto ao parlamentar para que ele encaminhe, via expediente cabível, suas razões ao Poder Executivo, sugerindo que o Excelentíssimo Senhor Prefeito proceda com o envio do Projeto de Lei, de iniciativa privativa dele.

A devolução de um Projeto para o Gabinete do respectivo vereador, para os fins que se fizerem necessários, é atribuição exclusiva do Presidente desta Casa Legislativa, nos seguintes termos do RI/CMC:

> **Art. 20** Compete ainda, privativamente, ao Presidente:
> (...)
> III – Quanto às proposições:
> (...)
> d) Devolver ao autor, a proposição que não esteja devidamente formalizada na forma deste Regimento e em termos que não permitam perceber a vontade legislativa, ou aquelas que versem matéria estranha à competência da Câmara, cabendo recurso ao Plenário, com efeito suspensivo;
> (...)

Ante o exposto, com fulcro no art. 133 e 135 do RI/CMC, esta Procuradoria **opina** pela **DEVOLUÇÃO DO PROJETO DE LEI** em epígrafe, por parte do Excelentíssimo Senhor Presidente, conforme exegese da alínea "d" do inciso III do art. 20, também do RI/CMC, ao Gabinete da Parlamentar autora, com a **sugestão** de **ENCAMINHAR SUAS RAZÕES AO PODER EXECUTIVO**, haja vista a matéria tratada ser de sua iniciativa privativa, nos termos do art. 40 da Lei Orgânica.

É o parecer.
S.M.J.

Caicó/RN, 08 de fevereiro de 2022.

NAVDE RAFAEL VARELA DOS SANTOS
Procurador da Câmara
Portaria nº 117/2021, de 01/12/2021

Arquivado em
23/06/2022

DESPACHO

Visto, etc.
Acato integralmente o parecer oriundo da Procuradoria desta Augusta Casa.
Cumpra-se, com expedientes necessários.

Caicó/RN, 14 de fevereiro de 2022.

IVANILDO DOS SANTOS DA COSTA
Presidente