PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 003/2021

EMENTA: "Inclui o Parágrafo Único ao artigo 1° da Lei Complementar 015/2010 do Município de Rio das Ostras que Institui a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica, Quanto ao Registro do Valor dos Impostos que estão sendo Cobrados do Contribuinte."

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e o EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Inclui o Parágrafo Único à Lei Complementar 015/2010 do Município de Rio das Ostras que terá a seguinte redação:

Art. 1° (...)

Parágrafo Único. A Nota Fiscal Eletrônica deverá conter campos que permitam o registro do valor dos impostos que estão sendo cobrados do contribuinte, em atendimento ao preceituado na Lei Federal nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012."

Art. 2°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, passando a fazer parte integrante do texto da Lei Complementar 015/2010.

Sala das Sessões, 05 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

O Projeto de Lei visa apenas e tão somente adequar a Lei Complementar 015/2010 ao que já é regra na maioria dos municípios ao redor do Brasil, conferindo maior transparência quanto aos tributos pagos pelo contribuinte, de forma discriminada, quando da expedição da Nota Fiscal Eletrônica.

De início cumpre dizer que não há aqui qualquer violação da cláusula de separação dos poderes, preceito constante da Constituição da República reproduzido, na Constituição Estadual e aplicável aos Municípios. A regra é que a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; a exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

> "a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica" (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

As leis em matéria tributária se enquadram na regra de iniciativa geral, o que autoriza a qualquer parlamentar apresentar projeto de lei para instituir, modificar ou revogar tributos bem como seus procedimentos. e ordem tributária, é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Encerrando o tema, conforme jurisprudência consolidada do e. Supremo Tribunal Federal, leis de iniciativa parlamentar que disponham

sobre matéria tributária não contrariam o princípio da separação dos Poderes nem têm vício formal:

> "Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. Lei 6.486, de 14 de dezembro de 2000, do Estado do Espírito Santo. - Rejeição das preliminares de falta de interesse de agir e de vedação da concessão de liminar com base na decisão tomada na ação declaratória de constitucionalidade nº 4. - No mérito, não tem relevância jurídica capaz de conduzir à suspensão da eficácia da Lei impugnada o fundamento da presente arguição relativo à pretendida invasão, pela Assembléia Legislativa Estadual, da iniciativa privativa do Chefe do Executivo prevista no artigo 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, porquanto esta Corte (assim na ADIMEC 2.304, onde se citam como precedentes as ADIN's - decisões liminares ou de mérito - 84, 352, 372, 724 e 2.072) tem salientado a **inexistência, no processo legislativo, em geral, de reserva de iniciativa em favor do Executivo em matéria tributária**, sendo que o disposto no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. Em consequência, o mesmo ocorre com a alegação, que resulta dessa pretendida iniciativa privativa, de que, por isso, seria também ofendido o princípio da independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º da Carta Magna Federal). Pedido de liminar indeferido" (ADI 2.392-MC, Rel. Ministro MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, STF, DJ 1º.8.2003; grifou-se).

* * *

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 8.366, DE 7 DE JULHO DE 2006, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LEI QUE INSTITUI INCENTIVO FISCAL PARA AS EMPRESAS QUE CONTRATAREM APENADOS E EGRESSOS. **MATÉRIA DE ÍNDOLE TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA**. A CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS, SEM A PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL, AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A lei instituidora de incentivo fiscal para as empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo não consubstancia matéria orçamentária. Assim, **não subsiste a alegação, do requerente, de que a iniciativa seria reservada ao Chefe**

> do Poder Executivo" (ADI 3.809, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, STF, Dj 14.9.2007; grifou-se).

A conclusão é que não há vício de iniciativa nem à reserva da Administração ou ainda ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, tendo em vista que o entendimento pacífico no ordenamento jurídico pátrio é no sentido de que sendo concorrente a iniciativa de projeto de lei tratando de matéria tributária, o mesmo ocorre, consequentemente, quanto à extensão de eventual benefício tributário ao contribuinte, exatamente como no caso que sequer consiste num benefício que traz impactos financeiros como a anistia, a remissão ou a isenção.

Assim, incabível qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

É bom registrar que a presente Lei é idêntica à Lei Municipal 5.823/2014 do Município do Rio de Janeiro e que teve sua constitucionalidade reconhecida pelo e. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade dos 25 (vinte e cinco) Desembargadores que o compõe e cuja ementa segue abaixo transcrita:

> "Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 5.823, de 16 de dezembro de 2014, do Município do Rio de Janeiro, que altera o art. 1º da Lei nº 5.098/09 ao dispor que a nota fiscal eletrônica deverá conter campos que permitam o registro do valor dos impostos que estão sendo cobrados do contribuinte, em atendimento ao preceituado na Lei Federal nº 12.741, de 08 de dezembro de 2012. Vício material. Inteligência do artigo 211, I e II da Constituição Estadual. Ausência de defeito material na lei objurgada, que se limita a pôr em prática medida de transparência fiscal implementada por legislação federal do ano de 2012, que tão somente determinara uma pontual adaptação no modelo de nota fiscal e no sistema eletrônico – não cria novas despesas orçamentárias diretas ao Poder Público –, em ordem a que se pudesse inferir a acenada interferência na atribuição dos órgãos da administração tributária municipal. Vício formal. Controle concentrado de constitucionalidade da legislação municipal. A regra geral

> estampada nos artigos 112 da CE e 61 da CR é a de que "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", excepcionalmente, apenas, reservada ao Poder Executivo nas hipóteses expressamente enumeradas nos respectivos parágrafos primeiros de tais dispositivos, que não podem, exatamente por sua excepcionalidade, ser ampliativamente interpretadas. A iniciativa de leis que disponham sobre matéria tributária não é reservada ao executivo estadual, tal como não o é, também, no plano federal. Assim, a lei sob controle, de iniciativa parlamentar, promulgada pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, ao dispor, em atendimento ao determinado na Lei Federal nº 12.741/12, que a nota fiscal eletrônica deverá conter campos que permitam o registro do valor dos impostos que estão sendo cobrados do contribuinte, não adentra em matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, na medida em que não dispõe sobre criação ou estruturação de órgão da Administração Pública local, ou lhe comete nova atribuição, organização ou funcionamento, como se pretende em indevida interpretação ampliativa da exceção constitucional - ARE 878911/RJ. Representação de inconstitucionalidade improcedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 0069450-64.2019.8.19.0000, Des(a). MAURÍCIO CALDAS LOPES - Julgamento: 28/09/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL TJRJ; grifou-se).

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria. Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

O projeto é viável, nos termos do art. 30, I, da Carta Magna, uma vez que dispõe sobre interesse local relevante abarcado por tema que pode ser iniciado via legislativo municipal.

Ademais, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 05 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador