RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 608/2025

PROJETO DE LEI Nº 608/2025 DISPÕE SOBRE A ISENÇÃO DA CONTRIBUÇÃO PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA (COSIP) PARA UNIDADES CONSUMIDORAS LOCALIZADAS EM VIAS PÚBLICAS DESPROVIDAS DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTIRCA NO MUNICÍPIO DE NATAL/RN. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA.

PROPONENTE: VEREADORA THABATTA PIMENTA

RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder isenção total da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (COSIP) às unidades consumidoras localizadas em vias públicas do Município de Natal que não possuam fornecimento de energia elétrica disponível.

A proposição estabelece que a isenção poderá ser concedida de ofício ou mediante requerimento do contribuinte, condicionada à comprovação da ausência do serviço por meio de documentação ou vistoria técnica, prevendo ainda prazo máximo de 60 (sessenta) dias para realização da vistoria e renovação automática enquanto persistir a situação fática.

Consta, nos autos, informações de que nesta Casa Legislativa não tramita ou tramitou projeto de lei com matéria similar, fl. 06.

Os autos foram encaminhados a este Vereador para relatoria.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final- CLJR, nos termos do artigo 71, I do Regimento Interno emitir parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de todas as proposições que tramitam na Casa Legislativa.

Deve a CLJR examinar a competência legislativa do projeto de lei, se está em consonância com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município (artigo 71, Regimento Interno; arts. 5º, 6º e 7º da Lei Orgânica de Natal/RN).

Cabe, ainda, à comissão verificar se o autor do projeto de lei é legitimado para tratar da matéria da propositura e se não usurpa iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal ou de outros entes federativos, conforme dispõe o artigo 39, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica Municipal e art. 71 do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Ainda que o projeto de lei esteja juridicamente adequado, deve a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar pela boa técnica legislativa, verificando clareza, precisão, estruturação e organização lógica do texto, combatendo termos vagos, contradições e ambiguidades, uma vez que projetos mal redigidos podem ter sua tramitação prejudicada.

II.2 – VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. IMPOSIÇÃO DE OBRIÇAO AO PODER EXECUTIVO. INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

Embora a matéria tributária, em regra, não esteja submetida à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a análise do presente Projeto de Lei revela que a proposição ultrapassa os limites de uma simples norma de natureza fiscal, ingressando indevidamente no campo da organização administrativa e da gestão interna da Administração Pública Municipal.

O texto não se limita a instituir hipótese abstrata de isenção tributária. Ao contrário, estabelece procedimento administrativo específico, determina a realização de vistoria técnica obrigatória, fixa prazo máximo de 60 (sessenta) dias para sua execução e impõe a renovação automática do benefício enquanto persistir a situação fática descrita. Tais comandos normativos não possuem natureza meramente tributária; configuram, na realidade,

imposições diretas ao modo de atuação do Poder Executivo, vinculando sua estrutura administrativa a uma dinâmica procedimental previamente delimitada pelo Legislativo.

A Constituição Federal, ao consagrar o princípio da separação dos poderes (art. 2º), assegura a autonomia administrativa do Executivo para organizar seus serviços, definir procedimentos internos e estruturar a execução das políticas públicas. A ingerência legislativa na definição de prazos, rotinas administrativas e procedimentos técnicos caracteriza violação à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo em matérias relativas à organização e funcionamento da Administração.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que interfiram na estrutura administrativa, imponham obrigações operacionais ou estabeleçam procedimentos vinculantes ao Executivo incorrem em vício formal de iniciativa, por afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes (TEMA 917). Ainda que o conteúdo principal da norma envolva matéria tributária, a inserção de dispositivos que disciplinem diretamente a execução administrativa descaracteriza sua natureza estritamente fiscal, atraindo a incidência da reserva de iniciativa.

No caso em exame, ao fixar prazo para vistoria, condicionar a atuação administrativa a determinados atos técnicos e impor renovação automática da isenção, o Projeto de Lei interfere na discricionariedade administrativa e na gestão interna da máquina pública, retirando do Executivo a prerrogativa constitucional de organizar seus serviços conforme critérios de conveniência e oportunidade.

Dessa forma, verifica-se a ocorrência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que a proposição invade esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes e à sistemática constitucional que rege a distribuição de competências no âmbito municipal.

II.2. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CARÁTER INSANÁVEL. EVENTUAL SANÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. NÃO CONVALIDAÇÃO.

A inobservância da reserva de iniciativa configura vício de inconstitucionalidade formal, de caráter insanável, que não se convalida sequer mediante eventual sanção do Chefe do Executivo, conforme entendimento cristalizado do Pretório Excelso:

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *LEI Nº 11.446/2000*

DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES E EX-SERVIDORES NA COMPOSIÇÃO DA DIREÇÃO DA COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA (CEEE) . VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO ART. 7º, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL . DESRESPEITO À NORMATIVIDADE FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. ***1. Formalmente, a norma impugnada padece de vício consubstanciado na inobservância do disposto na alínea e do inciso II do § 1º do art . 61 da Constituição Federal, a qual, em sua redação original, assegurava ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de projeto de lei para dispor sobre a organização, a estrutura e as atribuições de seus órgãos e entidades. 2. As normas relativas ao processo legislativo, notadamente aquelas que concernem à iniciativa legislativa, são de observância obrigatória por estados, Distrito Federal e municípios, por força do princípio da simetria. Ademais, a inobservância da iniciativa para deflagrar o processo legislativo acarreta inconstitucionalidade formal, a qual não pode ser convalidada sequer mediante sanção do chefe do Executivo . Precedentes.*** *(...)(STF - ADI: 2296 RS, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 04/10/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/12/2021). (Grifo nosso).*

STF. *AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.* ***INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI DECORRENTE DE EMENDA***

PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. *REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO .* ***COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE DESPESAS.*** *REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF . SÚMULA VINCULANTE 37. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. II - Inconstitucionalidade formal . Emenda parlamentar que dispõe sobre remuneração e demissão de servidor público. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. (...) (STF - RE: 1472668 RJ, Relator.: Min . CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 17/06/2024, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-06-2024 PUBLIC 20-06-2024). (Grifo nosso).*

"O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, ***cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado****". (STF, Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov 1997, p. 62.216, apud Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil*

> *interpretada e legislação constitucional, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098). (Grifo nosso).*
>
> ---
>
> ***"A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa.*** *A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF" (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007.) (Ainda, no mesmo sentido: ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30- 6-2011, Plenário, DJE de 5-8-2011). (Grifo nosso).*

Assim, embora louvável a finalidade social da proposição, como já defendido, a inobservância das normas constitucionais e orgânicas que regulam o processo legislativo e a repartição de competências impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade formal da matéria.

II.3 DA VIOLAÇAO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

O Projeto de Lei sob análise institui hipótese de isenção da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (COSIP), o que, por sua própria natureza, configura renúncia de receita tributária.

A concessão de benefício fiscal não constitui ato meramente político ou discricionário do legislador; trata-se de medida juridicamente condicionada ao cumprimento rigoroso das normas de responsabilidade fiscal. Nesse sentido, o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) estabelece requisitos formais e materiais indispensáveis para a validade de qualquer proposição que implique renúncia de receita.

Dispõe o referido dispositivo que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes;

II – demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; ou, alternativamente,

III – medidas de compensação por meio do aumento de receita ou redução de despesa.

O Projeto de Lei em exame não apresenta qualquer estimativa de impacto orçamentário-financeiro, tampouco demonstra a compatibilidade da medida com as metas fiscais vigentes ou indica eventual compensação da receita renunciada. A ausência desses elementos compromete a validade jurídica da proposição, uma vez que a LRF estabelece tais requisitos como condição de eficácia e legitimidade da norma concessiva de benefício fiscal.

Importa destacar que a responsabilidade fiscal não constitui mera diretriz administrativa, mas verdadeiro princípio estruturante da gestão pública contemporânea, diretamente relacionado aos arts. 163 e 169 da Constituição Federal. A disciplina das finanças públicas exige previsibilidade, equilíbrio e planejamento, sendo vedada a adoção de medidas legislativas que impactem a arrecadação sem análise técnica prévia e demonstração de sustentabilidade financeira.

No caso concreto, a COSIP possui destinação específica vinculada ao custeio do serviço de iluminação pública e a eventual redução da base contributiva, ainda que justificada sob argumento de justiça fiscal, repercute diretamente na capacidade financeira do Município para manutenção e expansão do serviço, podendo comprometer o equilíbrio orçamentário do sistema.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que leis concessivas de benefícios fiscais desacompanhadas de estimativa de impacto orçamentário-financeiro violam o regime constitucional das finanças públicas, sujeitando-se ao controle de constitucionalidade por afronta às normas de responsabilidade fiscal (ADI 6303/RR).

Ademais, a proposição não condiciona sua eficácia ao cumprimento dos requisitos da LRF, nem subordina sua implementação à adequação orçamentária. Tal

omissão agrava a inconstitucionalidade formal, porquanto ignora exigência legal expressa e obrigatória.

Assim, verifica-se que o Projeto de Lei afronta diretamente o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, configurando vício jurídico insanável na sua tramitação, razão pela qual se impõe o reconhecimento de sua incompatibilidade com o ordenamento financeiro e orçamentário vigente.

III – CONCLUSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA À RESERVA DE INICIATIVA, À SEPARAÇÃO DOS PODERES E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PARECER PELA NÃO APROVAÇÃO DA MATÉRIA.

Em síntese, embora o mérito da proposta seja louvável e atenda a uma causa social de grande relevância, a proposta não observou os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal (art. 30, I e II) e na Lei Orgânica do Município de Natal, além do entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual **voto pela REJEIÇÃO da matéria.**

É o parecer.

Sala das Comissões, Câmara Municipal de Natal, 23 de fevereiro de 2026.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Membro da CLJRF