CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS - RJ
GABINETE DO VEREADOR FELIPE DO NASCIMENTO LOPES

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 09/2025

Dispõe sobre sustar os efeitos do Decreto nº 2.245, de 16 de agosto de 2023.

A CÂMARA MUNICIPAL DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS, por seus representantes legais, DECRETA:

Art. 1º. Sustam-se os efeitos do Decreto nº 2.245, de 16 de agosto de 2023. Art. 2º.

Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O Art. 42 do Código Tributário Municipal dispõe que o lançamento do ITBI – Imposto sobre a Transmissão "Inter Vivos" a qualquer título, por ato oneroso, de Bens Imóveis - tem como modalidade de Lançamento o declaratório, inclusive prevendo que Secretário de Finanças deverá instituir o modelo de Declaração para Lançamento.

"Art. 42. A base de cálculo do imposto é o valor dos bens ou direitos transmitidos ou cedidos no momento da transmissão ou cessão.Ed

§ 1º O valor será determinado pela administração fazendária, através de avaliação com base nos elementos aferidos no mercado imobiliário ou constante do Cadastro Imobiliário ou o valor declarado pelo sujeito passivo, se este for maior.Ed

§ 2º O sujeito passivo, antes da lavratura da escritura ou do instrumento que servir de base à transmissão, é obrigado a apresentar ao órgão fazendário a "Declaração para Lançamento do ITBI-IV", cujo modelo será instituído por ato do Secretário de Finanças."

O problema reside no fato que o Decreto nº 2.245, de 16 de agosto de 2023, regulamenta o procedimento de lançamento em desacordo com o Código Tributário, pois considera o mesmo como de natureza homologatória.

É cediço que o STJ no RECURSO ESPECIAL Nº 1.937.821 - SP (2020/0012079-1) reconheceu a possibilidade dos Municípios instituírem ambas as modalidades, de acordo com a legislação local.

4. **O ITBI comporta apenas duas modalidades de lançamento** originário: **por declaração, se a norma local exigir prévio exame das informações do contribuinte pela Administração para a constituição do crédito tributário**, ou **por homologação, se a legislação municipal disciplinar que caberá ao contribuinte apurar o valor do imposto e efetuar o seu pagamento antecipado sem prévio exame do ente tributante**.

Desta forma, a Lei Complementar nº 22, de 09 de outubro de 2009 – Código Tributário estabeleceu que a modalidade do Lançamento do ITBI é Declaratório; contudo, na norma de regulamentação altera essa natureza no procedimento para homologatória, o que é ilegal.

O Poder Executivo exorbitou do seu poder regulamentar e o Decreto Legislativo é a ferramenta que Poder Legislativo dispõe para corrigir essa conduta, de acordo com os seguintes fundamentos:

A Constituição da República adota o princípio da separação de poderes, prevendo que os mesmos são harmônicos e independentes entre si, nos termos do seu art. 2°.

Em atenção ao referido princípio constitucional, a Carta Magna conferiu diferentes missões para cada um desses poderes, sendo a do Legislativo criar leis, a do Executivo gerir o Estado e a do Poder Judiciário julgar as demandas de interesse individual ou coletivo.

Com o propósito de evitar que um poder se sobreponha aos demais, foram criados instrumentos que possibilitam o equilíbrio de ações, seguindo o exemplo americano dos *Checks and Balances* (freios e contrapesos).

Nesse sentido, o art. 49, V, da Constituição da República previu como competência exclusiva do Congresso Nacional "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa."

Seguindo o Princípio da Simetria Constitucional, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a Lei Orgânica Municipal dispõem de igual forma nos arts. 99, VII e 35, XII.

Art. 99 - Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

VII - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

"Art. 35 - É da competência privativa da Câmara Municipal:

XII - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegações legislativas".

Desta forma, é forçoso concluir que o Poder Legislativo pode sustar ato normativo do Poder Executivo, desde que este exorbite o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa.

Faz-se mister perquirir então, se o decreto se enquadraria como ato normativo, para os fins previstos no art. 35, XII, da Lei Orgânica Municipal.

O ilustre Hely Lopes Meirelles, na obra Direito Municipal Brasileiro, 16a edição, pág. 746, reconhece que os decretos podem trazer conteúdo normativo.

> "Compete ao prefeito, como chefe do Executivo, privativamente, expedir decretos e, concorrentemente com as demais autoridades executivas, editar outros atos administrativos, tais como portarias, instruções, circulares, ordens de serviço, despachos. **Todos esses atos expressam conduta administrativa do Executivo, embora muitas vezes com conteúdo normativo, como o dos decretos regulamentares e de outras manifestações de comando geral.**"

O decreto em questão não possui efeito concreto, mas sim efeito normativo geral, dispondo sobre o procedimento de lançamento e cobrança de imposto, podendo ser objeto de sustação pelo Poder Legislativo, pois se enquadra na hipótese do art. 35, XII, da Lei Orgânica Municipal.

Segundo lição o Insigne Hely Lopes Meirelles, na obra Direito Administrativo Brasileiro, o regulamento é ato inferior à lei e não pode contraria-la.

"Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicitar a lei, dentro dos limites por ela traçados. Na omissão da lei, o regulamento supre a lacuna, até que o legislador complete os claros da legislação. Enquanto não o fizer, vige o regulamento, desde que não invada matéria reservada à lei."

Da mesma forma se posiciona o Ilustre José dos Santos Carvalho Filho, na obra Manual de Direito Administrativo, 21a edição, pág. 52

> "Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. **A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não podendo, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo.** Por essa razão, o art. 49, V, da CF, autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação."

O Poder Executivo exorbita o Poder Regulamentar quando expede decreto contrário à lei complementar ou em violação ao Princípio da Reserva Legal, ou seja, neste último caso, cuidando de matérias que somente poderiam ser tratadas por lei formal.

O C. STF firmou entendimento no sentido de que o Poder Legislativo pode sustar ato normativo contrário à lei ou em inobservância ao princípio da reserva legal.

"O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua *contra legem* ou *praeter legem*, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)'. Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 01/2005." (AC 1.033-AgR-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25-5-2006, Plenário, DJ de 16-6-2006.)

No que diz respeito ao procedimento, a proposição cabível é o Decreto Legislativo, na medida que trata de matéria de competência exclusiva da Câmara Municipal e de efeito externo, nos termos do art. 35, XII, combinado com o art. 58, ambos da Lei Orgânica Municipal.

"Art. 58 - Os decretos legislativos se destinam a regular, entre outras, as se-guintes matérias de exclusiva competência da Câmara Municipal que tenham efeito externo:

I - concessão de licença ao Prefeito e ao Vice-Prefeito para afastamento do cargo ou ausência do Município por mais de 15 (quinze) dias, ou para fora do país por qualquer período;

II - convocação de Secretário Municipal para prestar informações sobre maté-ria de sua competência;

III - aprovação ou rejeição das contas do Município;

IV - aprovação de lei delegada;

V - modificação da estrutura e dos serviços da Câmara Municipal;

VI - formalização de resultado de plebiscito na forma do art. 63, e seu § 3º, desta Lei Orgânica;

VII - títulos honoríficos.

VIII - Fixação de remuneração dos agentes políticos."

O Ministro Alexandre de Moraes, na obra Direito Constitucional, 17a edição, pág. 615, faz o seguinte comentário sobre o conceito de decreto legislativo:

"Decreto legislativo é a espécie normativa destinada a veicular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, previstas, basicamente, no art. 49 da Constituição Federal."

Dentre as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo previstas no art. 49 está o inciso V, que dispõe sobre a sustação de atos normativos do Poder Executivo.

No caso de Armação dos Búzios, não é diferente, pois apesar do art. 58 não citar expressamente a sustação de atos normativos do Poder Executivo, é possível constatar que se trata de rol exemplificativo, não exaurindo as hipóteses de matérias sujeitas aos decretos legislativos, deixando claro que estes são cabíveis sempre que a matéria é de exclusiva competência do Câmara Municipal e de efeitos externos.

O C. STF comunga do mesmo entendimento, conforme se observa no seguinte Acórdão:

> "REGULAMENTO - BALIZAS - SUSTAÇÃO - EXECUTIVO VERSUS LE-GISLATIVO. **Mostra-se constitucional decreto legislativo que implique sustar ato normativo do Poder Executivo exorbitante do poder regulamentar**. TETO - APLICAÇÃO - LEI E REGULAMENTO. **O regulamento pressupõe a observância do objeto da lei**. Extravasa-a quando, prevista a aplicação do teto de remuneração de servidores considerada a administração direta, autárquica e fundacional, viabiliza a extensão às sociedades de economia mista e empresas públicas." ADI 1553 / DF. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 13/05/2004. Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Não obstante a questão jurídica envolvida, esse procedimento previsto no Decreto nº 2.245, de 16 de agosto de 2023, vem impedindo o exame dos lançamentos tributários pelos fiscais fazendários, o que além de ilegal expõe os contribuintes e a Administração Pública a uma enorme instabilidade jurídica.

Diante desta exposição de motivos, rogo aos nobres pares pela aprovação da proposição.

Sala das Sessões,9 de abril de 2025.

FELIPE DO NASCIMENTO LOPES
Vereador Autor