



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

PARECER

COMISSÃO DE REDAÇÃO E JUSTIÇA

MATÉRIA: VETO TOTAL Nº 007/2024 AO PROJETO DE LEI Nº 099/2024

I. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 099/2024, de autoria do vereador Marcelo Rosa, que **dispõe sobre a anistia de multas administrativas para pessoas físicas e jurídicas, referente ao Decreto Municipal nº 626/2020, durante o período de calamidade pública decretado no âmbito do Município de Guarapari em razão da pandemia da COVID-19 e dá outras providências**, recebeu VETO TOTAL aposto pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme fundamentos constantes da Mensagem nº 045/2024, que acompanha o **VETO Nº 007/2024**, em tramitação nesta Casa.

O Veto em questão submeteu-se à apreciação desta douta Comissão para análise e parecer conforme determina o art. 188, § 5º do nosso Regimento Interno, *in verbis*:

“Art. 188 Aprovado o Projeto de Lei na forma regimental, o Presidente da Câmara, no prazo de 10 (dez) dias úteis, o enviará ao Chefe do Poder Executivo que, concordando, o sancionará.

(...)

§ 5º - Recebido o veto, será encaminhado à Comissão de Redação e Justiça, que poderá solicitar audiência de outras Comissões.”

Dessa forma, o Presidente da Comissão de Redação e Justiça encaminhou a matéria à Relatora, Vereadora Kamilla Rocha, para manifestar-se acerca dos aspectos constitucional, jurídico, gramatical e lógico do Veto em epígrafe.

É o relatório.

II. VOTO DA RELATORA





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

Inicialmente, neste voto deve-se mencionar o art. 47, inciso XVIII da LOM, que leciona sobre a deliberação desta Casa de Leis a respeito de Vetos emitidos pelo Poder Executivo Municipal, transcrevo:

“Art. 47 É de competência exclusiva da Câmara Municipal, entre outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

XVIII – conhecer do veto e sobre ele deliberar;”

Portanto, deixando claro a premissa legal supramencionada, qual seja, a competência desta Casa de Leis para decidir, privativamente, acerca dos Vetos apostos pelo Executivo Municipal, passo à análise exclusivamente técnica a respeito da matéria.

Pois bem.

De acordo com a mensagem tombada sob o n. 045/2024 do Gabinete do Prefeito do Município de Guarapari, encaminhada a esta Casa de Leis através do Veto nº 007, o “*caderno processual foi submetido & análise jurídica da Douta Procuradoria Geral do Município — PGM, que, por sua vez, manifestou pelo veto total*” à matéria constante do Projeto análise.

Por sua vez, em suma, manifestou-se a douta Procuradoria Municipal nos seguintes termos:

Nesse contexto, de maneira direta e objetiva, nossa a conclusão é que a matéria versada no Projeto de Lei nº 099/2024, de autoria da Câmara de Vereadores, se relacionam diretamente com a autonomia e independência do Poder Executivo Municipal (art. 2º da Constituição Federal, art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo e art. 13 da Lei Orgânica Municipal), por abordar sua organização administrativa, tema cuja iniciativa legislativa pertence privativamente ao Prefeito, conforme estabelecido no art. 61, II, “b” da Constituição Federal, e por simetria no art. 63, parágrafo único da Constituição do Estado do Espírito Santo e 58, I, da Lei Orgânica de Guarapari.

(...)

Diante disso, nossa conclusão é de que o PL 099/2024, da Câmara de Guarapari, padece de vício de inconstitucionalidade formal e material, por violação direta dos princípios constitucionais da separação e autonomia dos Poderes, bem como da reserva legislativa do Chefe do Poder Executivo, com assento nos dispositivos de natureza constitucional indicados acima.

(...)





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

É a sucinta análise. Sendo assim, passo apresentar as razões do meu voto.

A Constituição Federal de 1988 estabelece de forma expressa em seu art. 61, § 1º, inciso II e alíneas as matérias legislativas cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo. Vejamos:

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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

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

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Seguem a mesma linha de entendimento a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal por força do Princípio da Simetria. Sendo assim, transcrevo:





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

Constituição do Estado do Espírito Santo

Art. 63 (...)

Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 12, de 20 de agosto de 1997.](#)

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo; [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 13 de junho de 2001. \(ADI nº 2755 – julgada improcedente\)](#)

IV - servidores públicos do Poder Executivo, s eu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

V - organização do ~~Ministério Público~~, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública; [\(ADI nº 400 – julgou procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “do Ministério Público”\)](#)

Lei Orgânica do Município de Guarapari/ES

Art. 58 – São de iniciativa privativa do Prefeito, as Leis que dispõem sobre:

I – organização administrativa do Poder Executivo, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

II – o regime jurídico único dos servidores, criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

Executivo, ou aumento de sua remuneração, vantagens, estabilidade e aposentadoria;

III – fixação ou modificação do efetivo da guarda municipal;

IV – criação, estruturação e atribuição das Secretarias Municipais e Órgãos do Poder Executivo.

Portanto, no que tange à iniciativa de Projetos de Lei, assiste razão à D. Procuradoria Municipal quanto ao fato de que determinadas matérias são de iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal.

No entanto, é importante salientar que o mesmo não acontece, em âmbito Municipal, com relação a Projetos que tratam sobre os assuntos elencados no art. 61, §1º, alínea “b” da Constituição Federal, dispositivo este que foi usado como um dos fundamentos jurídicos para o presente Veto.

Explico.

Muitas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais (incluindo as do nosso Estado e do nosso Município), ao serem editadas, acabaram por reproduzir em seu corpo, de forma equivocada, as disposições contidas na alínea “b” do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que, por sua vez, trata das matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo somente quando relacionadas a assuntos afetos aos Territórios Federais.

Portanto, tratando-se de regra de reserva de iniciativa guardada apenas quando estamos diante de um Território Federal, fica claro que tal disposição legal não se aplica por simetria aos Estados e aos Municípios, por ser totalmente incompatível com a realidade político/administrativa desses entes estatais.

Dessa forma, na hipótese do art. 61, §1º, alínea “b” da Constituição Federal, só haverá reserva de iniciativa ao Poder Executivo quando estivermos falando de Territórios Federais, caso contrário, a iniciativa seguirá a regra geral, qual seja, iniciativa concorrente entre legitimados constitucionais.

Além do disso, cumpre salientar que a doutrina e a jurisprudência por diversas vezes já se manifestaram no sentido de que as regras constitucionais que visem restringir o exercício função típica constitucional do Poder Legislativo não comportam interpretação ampliativa, devendo tais normas serem aplicadas nas hipóteses restritamente estabelecidas no texto constitucional.

O STF próprio já se posicionou em diversos julgados e fixando o entendimento de que não há que se falar em interpretação extensiva/ampliativa às regras constitucionais que visem estabelecer limitações à iniciativa





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

parlamentar e matérias legislativa, sobretudo por se tratar de sua competência típica.

Sendo assim, transcrevo trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes no ARE 878911 RG/RJ:

*O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar **estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, 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.** Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008, este último assim ementado, no que interessa:*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que***





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

Portanto não cabe limitação à iniciativa legislativa, enquanto função típica do Poder Legislativo, além daquelas expressamente previstas no texto constitucional.

Dessa forma, é perfeitamente possível que o Poder Legislativo em âmbito Municipal tenha a iniciativa em Projetos de Lei que tratem, por exemplo, sobre matérias tributárias, ou mesmo, relacionadas a serviços públicos municipais, sem que isso implique em qualquer vício de inconstitucionalidade formal.

Tal assunto, inclusive, já se encontra superado na Suprema Corte, que em sede de Repercussão Geral, fixou seu entendimento nos seguintes termos:

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência.

(ARE 743480 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10-10-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013)

Sendo assim, não vislumbramos vício de natureza formal pelo fato do projeto ter sido deflagrado por iniciativa parlamentar.

Por sua vez, há de reconhecer que assiste razão à r. Procuradoria Municipal quando dispõe em relação à necessidade de que projetos desta natureza sejam acompanhados do devido estudo de impacto orçamentário, bem como da indicação das medidas financeiras compensatórias.

Isto porque a matéria em questão visa conceder anistia de multas administrativas para pessoas físicas e jurídicas, referente ao Decreto Municipal nº 626/2020, durante o período de calamidade pública decretado no âmbito do Município de Guarapari, ou seja, trata-se de proposta legislativa que implica em consequente renúncia de receita.

Muito embora as multas não sejam consideradas tributos, uma vez que tributo não pode constituir sanção por ato ilícito, são elas tidas como receitas públicas, inclusive classificadas pela doutrina como receitas derivadas (pois





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

provenientes do poder coercitivo do Estado) e extraordinárias (que o Estado obtém de forma esporádica).

Dessa forma, enquanto receitas públicas, as multas se submetem ao regramento contido do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o qual estabelece que, toda ação estatal que vise implementar incentivo fiscal que implique em renúncia de receita pública, deverá vir devidamente acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e da indicação de medidas compensatórias. Vejamos:

*Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra **renúncia de receita** deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes**, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições*

*I - **demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - **estar acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

Por sua vez, ao compulsar os autos do Projeto de Lei objeto do Veto ora em análise, é possível verificar que o mesmo que não cumpriu nenhum dos requisitos dispostos no dispositivo legal supramencionado.

Dessa forma, embora a proposta não padeça por vício de inconstitucionalidade formal, o mesmo não é possível dizer no que tange ao aspecto legal, visto que não trouxe em seu caderno processual documentação hábil a demonstrar o preenchimento dos requisitos estabelecidos para propostas que visem a concessão de incentivos e benefícios fiscais que resultem em renúncia de receita, conforme estabelecido no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

Assim sendo, em conformidade com as razões apresentadas alhures, opino pela **MANUTENÇÃO do VETO TOTAL Nº 007/2024 ao Projeto de Lei 099/2024.**

É o nosso parecer.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

III. PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Redação e Justiça, em reunião, aprovou por **UNANIMIDADE** o parecer da Relatora ao **VETO TOTAL Nº 007/2024** ao **Projeto de Lei 099/2024**, sendo, portanto, **FAVORÁVEL** à sua **MANUTENÇÃO**.

Sala das Comissões, em 30 de AGOSTO de 2024.

KAMILLA ROCHA
RELATORA

MAX JUNIOR
MEMBRO

OLDAIR ROSSI
PRESIDENTE

