

PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE IMBITUBA

ASSESSORIA JURÍDICA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR – PLC N.º 0448/2018

Protocolo nº: 148  
Em, 02/04/19  
Hora: 15 : 51  
Funcionário: [assinatura]

**EMENTA:** *Dispõe sobre o recebimento de receitas e tributos pelo Município de Imbituba através de cartão de crédito e débito.*

## I – DO RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 0448/2018, de autoria do Vereador *Gilberto Pereira*, que *Dispõe sobre o recebimento de receitas e tributos pelo Município de Imbituba através de cartão de crédito e débito.*

É o breve relato dos fatos.

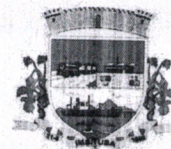
## II – DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário.

Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União.

Raul Machado Horta<sup>1</sup> assevera:

<sup>1</sup> HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.



*A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.*

Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios e regras constitucionais, dentre os quais se sobressai o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com previsão permanente nas Constituições Republicanas, consagrado no artigo 2º da atual Carta Magna. E, na concretização desse princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, senão vejamos:

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;



VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. *Sem grifo no original.*

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:

**Art. 112 — Compete ao Município:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber; *Sem grifo no original.***

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 15. Compete ao Município:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

Art.18.- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...) *Sem grifo no original.*



Como se vê, o projeto de lei em questão, *Dispõe sobre o recebimento de receitas e tributos pelo Município de Imbituba através de cartão de crédito e débito*, o que viola o padrão constitucional vigente, por tratar-se de matéria privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, embora, de assunto de interesse local.

São de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de lei que (art.72 da Lei Orgânica do Município):

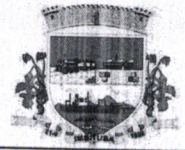
**III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública; (grifo nosso)**

Desta feita, destaco que o presente projeto de lei, de iniciativa parlamentar, embora com justificativa plausível, padece de inconstitucionalidade formal, pois invadiu esfera de atribuição reservada ao Poder Executivo.

É cediço que a imposição de obrigações a órgãos da administração pública, interferindo na sua organização e funcionamento, configura indevida ingerência do Legislativo na atuação do Executivo, o que, além de afrontar o princípio da separação dos poderes (art. 7º, Constituição Estadual) implica em usurpação da competência privativa conferida pelo artigo 72 da LOM.

Quaisquer atos de imissão do Poder Legislativo sobre tal matéria contaminará o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal. Calha trazer à tona, nesse contexto, as sempre atuais lições de Hely Lopes Meirelles (1993, p. 438/439):

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para



sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.'

Verifica-se que o Poder Legislativo Municipal está, no caso concreto, determinando ao Poder Executivo a prática de ato puramente administrativo, com o que interfere na área de atuação exclusiva do chefe do Poder Executivo e, dessa forma, violando o princípio da harmonia e independência entre os referidos Poderes.

Ademais, tal previsão consta expressamente em nossa Carta Magna, senão vejamos:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Ao dispor sobre o recebimento de receitas e tributos pelo Município de Imbituba através de cartão de crédito e débito, no qual o Poder Executivo estará cercado de obrigações e deveres, com ações a serem determinadas aos Gestores, está o legislador municipal exercendo atividade tipicamente administrativa a qual deve, por isso, ser operacionalizada somente pelo Executivo. Está o Poder Legislativo, portanto, criando um dever, determinando uma obrigação a outro Poder,



no caso o Executivo, sem amparo em dispositivo constitucional, motivo pelo qual, reitera-se, está desvirtuando o princípio constitucional da independência e separação dos poderes, anteriormente mencionado.

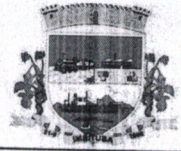
Medidas como essa, contudo, **podem ser indicadas** pelo Poder Legislativo ao Executivo adjuvandi causa, ou seja, a título de colaboração, por entender que em determinado ato reside interesse público.

No Projeto de Lei em questão, a referida inconstitucionalidade, como já explicitado, repousa no vício de iniciativa, por interferir na estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública do Município, tornando inviável que seja sancionado pelo Poder Executivo, pois deixa de observar a legislação vigente, bem como fere princípios importantes da administração pública.

O Projeto de Lei Complementar 0448/2018 exige, prontamente, do Poder Executivo, uma reorganização administrativa para a sua adequada aplicação, provocando, ainda, aumento de despesas ao Poder Executivo.

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul tem apresentado julgado nesse sentido, senão vejamos:

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.081/2017. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI QUE AUTORIZA O RECEBIMENTO DE DÉBITOS FISCAIS ATRAVÉS DE CARTÃO DE DÉBITO OU CRÉDITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.** É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que autoriza o Executivo a receber pagamento dos contribuintes, impostos, taxas, contribuição de melhoria e dívida ativa de natureza tributária e não tributária, através de cartão de crédito ou cartão de débito, porque interfere na organização administrativa. **Descabe ao Poder Legislativo estabelecer as formas como se dará recebimento de pagamentos de dívidas fiscais, exigindo reorganização da administração** para que passe a aceitar o recolhimento através de outros meios. **Competência privativa**



do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. **Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que incorre também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076374206, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 23/04/2018) (grifamos)

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.027, DE 11 JULHO DE 2017. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA. MATÉRIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO.** A ação direta de inconstitucionalidade visa à retirada do ordenamento jurídico da Lei nº 3.027, 11 de julho de 2017, do Município de Novo Hamburgo que "dispõe sobre a criação das Calçadas Ecológicas e dá outras providências", por ofensa às Constituições Estadual e Federal. O Poder Legislativo do Município de Novo Hamburgo editou norma estranha à sua iniciativa legislativa, uma vez que acrescentou nova regulamentação aos calçamentos no Município. Vício formal. **A Câmara ao legislar sobre matéria de cunho administrativo, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo, tendo em vista que a norma objeto da ação direta de inconstitucionalidade teve origem em Projeto de Lei de iniciativa parlamentar. A iniciativa de lei para a organização**



destes serviços e de seu procedimento cabe ao Chefe do Executivo, conforme dispõe o artigo 60, II, "d" e 82, III e VII, da Constituição Estadual, não havendo espaço para iniciativa legislativa. Vício material pelo conseqüente desconto no IPTU no exercício seguinte da construção da calçada ecológica. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074889304, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em **23/01/2018**) (grifamos)

Nesse sentido, quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa do Prefeito – como, no caso, para estabelecer atribuições que dependem de reorganização administrativa, exigindo adequação para adotar nova forma de percepção de recursos –, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), como também incorre em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo.

Repito, trata-se de iniciativa louvável do Vereador que não retira o vício formal de iniciativa legislativa.

### **III- CONCLUSÃO**

**Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo conseqüente aprovação.** Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

**“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do**





que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução **ex officio da lei**. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) *Sem grifo no original.*

É o parecer, que ora submeto, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Assessoria Jurídica opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do presente Projeto de Lei, ante a **inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa)**.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Imbituba/SC 02 de abril de 2019

\_\_\_\_\_  
**Suelen Garcia**  
**Assessora Jurídica da Presidência**  
**OAB/SC 52.574**