



## PARECER JURÍDICO

**Da:** Procuradoria Jurídica

**Ao:** Presidente da Câmara Municipal de Colatina/ES

**Assunto:** Análise da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 059/2020, que estabelece a isenção de estacionamento rotativo para entidades e igrejas de todas as denominações que prestem serviços sociais no Município de Colatina/ES e dá outras providências.

**Autoria:** Vereador **Juarez Vieira de Paula (Juarez do Hotel)**

### 1. DO RELATÓRIO

#### 1.1. DOS FATOS

Trata-se de **Projeto de Lei nº 059/2020** de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **Juarez Vieira de Paula (Juarez do Hotel)** que estabelece a isenção de

1

Rua Prof. Arnaldo de Vasconcelos Costa, Nº 32 – Centro – Colatina/ES – CEP: 29.700-220.  
TELEFAX: (027) 3722-3444



BH



estacionamento rotativo para entidades e igrejas de todas as denominações que prestem serviços sociais no Município de Colatina/ES e dá outras providências.

A proposição legislativa foi protocolada na Câmara Municipal de Colatina no dia 17 de junho de 2020, conforme protocolo nº 595/2020.

O referido Projeto de Lei foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos relativos à constitucionalidade e à legalidade da proposição apresentada.

### 1.2. DAS ATRIBUIÇÕES DA PROCURADORIA JURÍDICA

Esta Procuradoria Jurídica possui inúmeras atribuições legais, conforme se observa na **Lei Municipal nº 5.752**, de 05 de agosto de 2011 que dispõe sobre a reestruturação do plano de carreiras, cargos e salários do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Colatina.

A **Lei Municipal nº 6.044**, de 11 de dezembro de 2013 ao dispor sobre alterações na Lei Municipal nº 5.752, deu nova redação à **Unidade Jurídica** atribuindo ao Procurador Jurídico dentre outras funções, a de emitir parecer jurídico quando solicitado pelo Presidente da Casa na forma do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina, sobre a constitucionalidade e a legalidade das proposições apresentadas ao Poder Legislativo sujeitos a apreciação, veja-se a redação legal:

#### IV - UNIDADE JURÍDICA

##### I - PROCURADOR JURÍDICO

##### ATRIBUIÇÕES TÍPICAS

- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias;
- Estabelecer uniformidade de interpretação das leis e das questões jurídicas;
- emitir parecer jurídico quando solicitado pelo Presidente da Casa na forma do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina, sobre a

2



BW



constitucionalidade, legalidade, juridicidade e correta técnica legislativa das proposições apresentadas ao Poder Legislativo sujeitos a apreciação; (grifei)

Dessa forma, a Procuradoria possui a atribuição legal de opinar previamente, por meio de "Parecer Jurídico" sobre a constitucionalidade e legalidade das proposições apresentadas ao Poder Legislativo do Município de Colatina.

### 1.3. DOS LIMITES DA PROCURADORIA JURÍDICA NA ANÁLISE DA MATÉRIA

Cumpra assentar que o exame a ser realizado sobre o presente Projeto de Lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais, legais e regimentais que norteiam o processo legiferante pátrio. Com efeito, não incumbe a Procuradoria Jurídica invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões que dizem respeito tão somente aos critérios políticos e de oportunidade e conveniência desta Casa de Leis.

Despacho do Presidente desta Casa de Leis solicitando a análise e a emissão de Parecer Jurídico datado em 25 de junho de 2020.

Recebi para emissão de Parecer na data de **25 de junho de 2020**.

É o **Relatório** necessário. Passo a análise do caso em tela com os fundamentos de fato e de direito, bem como a devida conclusão.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. DO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo pode ser entendido como a marcha, o rito, a sucessão ordenada de atos e procedimentos praticados pela Casa Legislativa para a produção das leis em geral. O conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a uma série de regras próprias.

Os atos normativos que regem o processo legislativo no âmbito municipal são, basicamente, a **Constituição Federal**, a **Constituição Estadual**, a **Lei Orgânica** e o **Regimento Interno da Câmara Municipal**. A Constituição Federal e a Lei Orgânica traçam as regras gerais relativas ao processo legislativo. Já o Regimento Interno disciplina todos os



Bll



pormenores e detalhes do processo legislativo, tais como mecanismos de votação, prazos, as emendas às proposições, trabalhos das comissões, regras sobre discussão, destaques, etc.

Importante observar que o processo legislativo deve ocorrer com absoluto respeito às normas vigentes, em especial à Constituição Federal e à Constituição do Estado do Espírito Santo, sob pena de incorrer em vícios formais e materiais durante seu processo de formação.

Nos próximos subtópicos far-se-á a análise da constitucionalidade formal e da constitucionalidade material da presente proposição, a fim de verificar sua compatibilidade com a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Espírito Santo. Trata-se, portanto da realização da **análise da constitucionalidade** formal e material do Projeto de Lei.

Nesse sentido, tem-se que o parâmetro e a referência são a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Espírito Santo para a análise da compatibilidade da norma que está sendo produzida.

## 2.2. DA ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Há a incidência da inconstitucionalidade formal quando houver vício no processo legislativo. A inconstitucionalidade formal é também chamada por inconstitucionalidade nomodinâmica ou extrínseca. A inconstitucionalidade formal incide sobre os fatos e não sobre o direito posto.

A doutrina de **Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco** (*Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pág. 1811*) é precisa ao bem definir o fenômeno da inconstitucionalidade formal nos seguintes termos, *verbatim*:

*“Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.*

*Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela*



Bll



*violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final."*

A doutrina utiliza a expressão "inconstitucionalidade formal" como gênero de onde se extraem algumas espécies, dentre elas, destacam-se a **a) Inconstitucionalidade formal subjetiva** e a **b) Inconstitucionalidade formal objetiva, ritual ou processual**.

Na inconstitucionalidade formal subjetiva há vício na iniciativa para a elaboração da proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal (no âmbito do processo legislativo municipal) ou no processo legislativo em sentido amplo.

Uma observação importante sobre o vício de iniciativa é que a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** é firme ao afirmar que a sanção presidencial não convalida o vício de iniciativa, ou seja, o vício persistirá, não obstante, haja a sanção do respectivo projeto de lei. Trata-se de vício formal insanável, incurável. A solução nesse caso é a edição de outra norma de idêntico conteúdo, cumprindo rigorosamente, desta vez, as exigências constitucionais.

Veja-se o teor da decisão na **ADI 700** de relatoria do Ministro do Supremo Tribunal Federal **Maurício Corrêa** em que restou assentado que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa, *in verbis*:

*"Regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal. Vício que persiste, não obstante a sanção do respectivo projeto de lei. Precedentes. Dispositivo legal oriundo de emenda parlamentar referente aos servidores públicos estaduais, sua aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal em face do disposto no artigo 61, § 1.º, II, 'c', da Carta Federal. É firme na jurisprudência do Tribunal que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa." (ADI 700, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 23.05.2001, DJ de 24.08.2001)*

No âmbito do processo legislativo municipal, ocorrendo o vício de iniciativa, a sanção do Chefe do Poder Executivo Municipal não terá o condão de sanar o referido vício da proposição legislativa.



B.M.



Por sua vez, no caso da inconstitucionalidade formal objetiva, ritual ou processual existe o vício no procedimento, isto é, na tramitação da proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal (no âmbito do processo legislativo municipal) ou no processo legislativo *lato sensu*.

No caso em tela, registre-se que existe inconstitucionalidade formal na presente proposição por vício de iniciativa para a propositura do Projeto de Lei.

### 2.3. DA ANÁLISE DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A inconstitucionalidade material se relaciona com o conteúdo da lei, ou melhor, com a não conformação do ato produzido pelo legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. Existe, portanto inconstitucionalidade material quando a lei não está em consonância com os princípios, valores e propósitos da Constituição.

Mais uma vez recorre-se às lições de **Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco** (*Curso de direito constitucional – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, págs. 1813/1814*) para identificar e definir o fenômeno da inconstitucionalidade material, *verbo ad verbum*:

*“Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição.*

*A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.*

*É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo.”*

O Supremo Tribunal Federal na **ADI 1.505** de relatoria do Ministro **Eros Grau**, assentou sobre o vício material da redação do art. 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo:



Bu



*“Art. 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Relatório de impacto ambiental. Aprovação pela Assembleia Legislativa. Vício material. Afronta aos arts. 58, § 2º, e 225, § 1º, da Constituição do Brasil. É inconstitucional preceito da Constituição do Estado do Espírito Santo que submete o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) ao crivo de comissão permanente e específica da Assembleia Legislativa. A concessão de autorização para desenvolvimento de atividade potencialmente danosa ao meio ambiente consubstancia ato do poder de polícia – ato da administração pública –, entenda-se ato do Poder Executivo.” (ADI 1.505, Rel. Min. Eros Grau, j. 24-11-2004, P, DJ de 4-3-2005)*

**Não há inconstitucionalidade material na presente proposição.**

#### **2.4. DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Por “Princípio”, pode-se compreender o núcleo básico de um sistema. Dito de outra forma, princípio significa uma norma que rege a parte principal, mais genérica e ampla, de um sistema de normas. Assim, dentre as várias normas que regem o Estado, os princípios são as mais relevantes.

No âmbito do processo legislativo também existem vários princípios que, por sua função estruturante, são fundamentais para a correta formação das normas. Abaixo, alguns desses postulados que informam a atividade procedimental legiferante.

##### **2.4.1. Do Princípio da Simetria**

Dentre esses princípios, destaca-se o **princípio da simetria**. Conforme determina a redação do **art. 25, caput, da Constituição Federal**:

**Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

A própria **Constituição do Estado do Espírito Santo** determina na redação do **art. 20, caput** sobre a aplicação dos princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, *verbatim*:



*Bill*



**Art. 20.** O Município rege-se por sua lei orgânica e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal e os desta Constituição.

Para o **Supremo Tribunal Federal** é exatamente da leitura do art. 25 previsto no texto constitucional que surge o princípio da simetria, segundo o qual os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem adotar, nas linhas gerais, os mesmos princípios básicos aplicáveis na esfera da União.

A jurisprudência do **STF** é firme sobre a necessidade de observação pelos Estados do princípio da simetria no que se refere ao regramento básico do processo legislativo federal, veja-se:

*"Por entender usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projeto de lei que disponha sobre servidores públicos, seu regime jurídico e aumento de sua remuneração (CF, art. 61, § 1º, II, a e c), de observância obrigatória pelos Estados-membros, em face do princípio da simetria, o Tribunal julgou procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar estadual 178/99, de iniciativa parlamentar, que modificou a estrutura organizacional do quadro de pessoal da Secretaria de Segurança Pública estadual. Precedentes citados: ADI 3.051/MG (DJ de 28-10-2005); ADI 2.705/DF (DJ de 30-10-2003); ADI 2.742/ES (DJ de 25-3-2003); ADI 2.619/RS (DJ de 5-5-2006); ADI 1.124/RN (DJ de 8-4-2005); ADI 2.988/DF (DJ de 26-3-2004); ADI 2.050/RO (DJ de 2-4-2004); ADI 1.353/RN (DJ de 16-5-2003)." (STF, ADI 2.029, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-6-07)*

*"as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa –, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes." (STF, Pleno, ADI 430/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 01.07.1994)*

Nesse contexto, são precisas as lições do professor **João Trindade Cavalcante Filho** (*Processo Legislativo Constitucional – 4ª Edição: Revista, ampliada e atualizada – Salvador: JusPodivm, 2020, pág. 32*) sobre o princípio da simetria:



BIA



*“Pode-se afirmar, assim, que as normas relativas ao processo legislativo federal são verdadeiros princípios extensíveis – isto é, normas delineadas para a União, mas que se aplicam também aos Estados, ao DF e aos Municípios. Essa aplicação só cede espaço para a autonomia estadual ou municipal quando assim expressamente previsto na CF (por exemplo: art. 27, § 4º que atribui à lei – estadual – a definição das regras para a iniciativa popular em âmbito estadual).”*

#### **2.4.2. Do Princípio da Separação dos Poderes**

O princípio da separação dos poderes ou princípio da divisão funcional do poder do Estado é especialmente importante no processo legislativo.

Sabe-se que os Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) possuem funções típicas e funções atípicas. Dessa maneira um Poder não pode invadir as atribuições do outro, e ao mesmo tempo um poder controla os demais e por eles também é controlado por meio do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). É o que está estabelecido no **art. 2º da Constituição Federal, in verbis:**

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

Por sua vez a **Constituição do Estado do Espírito Santo** possui regramento muito semelhante acerca do princípio da separação dos poderes, como se observa da redação do **art. 17, e parágrafo único, verbo ad verbum:**

**Art. 17.** São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

**Parágrafo único.** É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

O filósofo francês **Montesquieu** ensinava por meio de sua clássica obra doutrinária (*Do Espírito das Leis*) que o poder de elaborar as leis não poderia ser atribuído à



BH



mesma pessoa que as executasse ou que tivesse a prerrogativa de julgar. Desse modo, buscava-se separar a função de legislar das atividades de administrar e julgar.

Dessa forma, pode-se definir esse princípio como o postulado que estabelece a divisão das funções estatais entre os diversos órgãos, que se controlam reciprocamente por meio de mecanismos instituídos pelo Direito, para resguardar a esfera da liberdade e das garantias dos indivíduos e da própria sociedade contra os abusos do Estado.

## 2.5. DA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 059/2020

Políticas públicas que tratam da isenção da taxa do estacionamento rotativo para entidades e igrejas de todas as denominações que prestem serviços sociais no Município de Colatina/ES, apesar de louváveis, precisam estar de acordo com o processo legislativo vigente na Constituição Federal e Constituição Estadual.

É digna de aplausos a proposição de autoria do nobre Vereador, tendo em vista que demonstra preocupação com a defesa e proteção dos templos religiosos, sobretudo no âmbito do Município de Colatina. Apesar disso, o referido Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

No caso em tela, observa-se que o referido Projeto de Lei, ao estabelecer a isenção da taxa de estacionamento rotativo para entidades e igrejas de todas as denominações que prestem serviços sociais no Município de Colatina/ES, acaba por invadir a esfera de competências que a Constituição Federal e a Constituição Estadual reservaram privativamente ao Poder Executivo Municipal. Veja-se a redação do **art. 1º** do referido Projeto de Lei, *in verbis*:

**Artigo. 1º - Fica estabelecida a isenção da taxa de estacionamento rotativo para veículo de entidades e igrejas de todas as denominações que prestem serviços sociais em nossa cidade. (grifei)**



BH



O STF possui jurisprudência firme acerca da inconstitucionalidade de leis de iniciativa do Poder Legislativo que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos, conforme se vê abaixo:

*"EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.127/2015. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. PODER EXECUTIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015." (ARE 1075713 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 03-08-2018 PUBLIC 06-08-2018)*

Por sua vez o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) compartilha do mesmo entendimento em relação à inconstitucionalidade de leis do Poder Legislativo que impactem na gestão de contratos de concessão de serviços públicos:

*"REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 8.582/2013 – ESTACIONAMENTO ROTATIVO – ISENÇÃO DE PAGAMENTO – IDOSOS – PESSOAS COM DEFICIÊNCIA – TOLERÂNCIA DE 60 MINUTOS – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – COMPETÊNCIA – INICIATIVA LEGISLATIVA – PODER EXECUTIVO – AÇÃO PROCEDENTE I – A Constituição do Estado do Espírito Santo estabelece o padrão organizacional que a Lei Orgânica Municipal deve adotar para a divisão das atribuições dos três poderes municipais, em consonância com a CF/88, observado o princípio da simetria. II - O Poder Legislativo local, por meio da Lei Municipal nº 8.582/2013, visou normatizar acerca da permissão de uso de bem público municipal, ao que tratou sobre a concessão de gratuidade no sistema de estacionamento rotativo no Município de Vitória. III – O Poder Legislativo Municipal não detém a atribuição para regular a utilização das vagas rotativas de estacionamento, cuja gestão compete à Administração Pública, por meio da pasta municipal responsável pela coordenação do trânsito, portanto de iniciativa do Chefe do Executivo, sob pena de manifesta*





*inconstitucionalidade, consoante já se manifestou o Supremo Tribunal Federal (RE 627.255). IV - Tal matéria é tipicamente administrativa, insita à atuação do Chefe do Poder Executivo Municipal, consoante dicção dos arts. 63, § único, VI e 91, V, "a" da Constituição Estadual. É dizer, incumbe ao Poder Executivo Municipal, enquanto gerenciador das atividades administrativas, avaliar a conveniência e a oportunidade da dispensa de pagamento do estacionamento rotativo nas vias locais, de modo a ponderar, discricionariamente, acerca da renúncia da respectiva receita. V - É patente o vício formal de iniciativa, a violar o art. 17, bem como os arts. 63, § único, VI e 91, V, "a", todos da Carta Estadual, posto que manifesta a invasão de competência legislativa no processo de incorporação da Lei nº 8.582/2013 ao ordenamento jurídico municipal. VI - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.582/2013 do Município de Vitória." (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100140045574, Relator : ROBSON LUIZ ALBANEZ, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 21/05/2015, Data da Publicação no Diário: 27/05/2015)*

Como se sabe o Município de Colatina possui contrato de concessão com determinada empresa privada para a exploração do estacionamento rotativo no âmbito municipal. Não há dúvidas de que a presente proposição legislativa afetaria, substancialmente, o referido pacto firmado entre o Poder Concedente (Município de Colatina) e a Concessionária no que se refere ao equilíbrio econômico-financeiro.

Há ainda a questão relacionada com a evidente renúncia de receitas públicas. É que o ente público titular das receitas públicas advindas do pagamento da taxa de estacionamento rotativo é o Município de Colatina. Nesse contexto, a **Receita pública** é o ingresso de dinheiro aos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades. Numa definição conceitual mais completa, o renomado e saudoso jurista **Aliomar Baleeiro** (*Uma introdução à ciência das finanças. Rio de Janeiro: Forense, 1960, pág. 130*), explica o alcance da expressão:

*"entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo."*



BH



Já o festejado jurista **Kiyoshi Harada** (*Direito financeiro e tributário. – 27. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2018, pág. 72*), possui conceito interessante sobre receita pública, vejamos:

*“Ingressos de dinheiro aos cofres do Estado para atendimento de suas finalidades mediante aplicação desses recursos pelo regime da despesa pública, isto é, aplicação dos recursos financeiros ingressados de conformidade com as diversas dotações fixadas na Lei Orçamentária Anual.”*

Sobre a possibilidade de haver renúncia de receita pela administração pública, mais uma vez a clara lição de **Kiyoshi Harada** (*Direito financeiro e tributário. – 27. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2018, pág. 159*), que explica as hipóteses e condições para que a renúncia seja legitimamente válida:

*“Renúncia de receitas públicas só pode ocorrer nas hipóteses e nas condições da lei. O exercício total da competência tributária não é compulsório, mas, uma vez exercitado e instituído o tributo, somente a lei poderá dispensar sua arrecadação.” (grifei)*

A renúncia de receita consiste em todo e qualquer benefício fiscal concedido pelos entes federativos e que resultam na diminuição do montante de recursos arrecadados (ex.: isenção, anistia, redução de alíquotas e da base de cálculo etc.).

O professor **Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho** (*Direito financeiro esquematizado – 3. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, pág. 258*), aborda com precisão a temática relacionada à titularidade da renúncia de receitas públicas, *verbatim*:

*“Com efeito, se considerada a mens legis da LRF, notaremos que seu art. 14 só terá aplicação quando o benefício for concedido pelo próprio ente tributante e a esta conclusão chegamos ao verificar que o caput do referido dispositivo emprega o termo “renúncia de receita”. Ora, só pode “renunciar” a algo — no caso, à receita pública — quem figure como “titular” do direito renunciado, e as providências dos incisos I e II do art. 14 da LRF só podem ser tomadas quando o ente cujo tributo é renunciado for o proponente da medida. Assim, conclui-se que o referido art. 14 somente se aplica no âmbito*



BM



*das isenções "autonômicas", assim entendidas aquelas nas quais o ente que isenta é o competente para tributar."*

A **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), determina em seu **art. 14** as condições específicas para que haja a renúncia de receita por parte do ente político, *ipsis litteris*:

**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. (grifei)

Registre-se ainda a elucidativa lição do professor de direito tributário **Ricardo Alexandre** (*Direito tributário - 11. ed. rev. atual. e ampl. - Salvador - Ed. JusPodivm, 2017, pág. 786*), sobre o poder de tributar e o poder de conceder benefícios dos entes políticos:

*"Como regra, do poder de tributar, decorre o poder de conceder benefícios fiscais. É verdade que, no tocante ao ICMS e ao ISS, tal possibilidade é restringida pela própria Constituição e sujeita à regulamentação nacional (CF, artigos 155, § 2º, XII, "g" e 156, § 3º, III). Além disso, as regras de responsabilidade da gestão fiscal impõem um conjunto de condicionantes às renúncias de receitas, como por exemplo, as regras dos artigos 11 e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)."* (grifei)

Observa-se, portanto que a proposição ora apresentada pelo nobre Edil estabelece indevida renúncia de receita pública pertencente ao Município de Colatina com



BLL



evidentes reflexos às finanças municipais. Neste caso, a proposição legislativa interfere substancialmente na relação contratual, vulnerando o equilíbrio econômico-financeiro do pacto firmado entre as partes.

Como visto tais competências foram privativamente dirigidas pela Carta Política de 1988 ao Poder Executivo, descabendo ao Poder Legislativo a iniciativa para legislar sobre matérias dessa natureza. Nesse sentido, elas só podem ser objeto de iniciativa do próprio Poder Executivo.

De acordo com o **art. 61, § 1º, II, "e" da Constituição Federal**, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que disponha sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Pública, *in verbis*:

**Art. 61...**

**§ 1º** São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

**II** – disponham sobre:

**e)** criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

**A Constituição do Estado do Espírito Santo** também prevê em seu **art. 91, incisos II e V, "a"** sobre a iniciativa do processo legislativo e as situações que lhe são correspondentes:

**Art. 91.** Compete privativamente ao Governador do Estado:

**II** - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

**V** - dispor, mediante decreto, sobre:

**a)** organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;



BH



Cabe registrar, finalmente, que o nobre Vereador pode utilizar-se do instrumento da **indicação**, previsto no **Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina** (Resolução nº 96, de 16 de novembro de 1993) a fim de que seja viabilizada a política pública contida neste Projeto de Lei, veja-se:

**Art.108 - Indicação** é a proposição escrita pela qual o Vereador sugere medidas de interesse público aos poderes competentes. (grifei)

O professor **Nelson Nery Costa** (*direito municipal brasileiro – 6ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, pág. 199*), em sua obra ensina que:

*“Compete, ainda, à Câmara a função de assessoramento do Chefe do Executivo local, manifestada através de indicações, que são meras sugestões ao Prefeito, para a prática ou não de determinados atos administrativos, sendo ato de colaboração, sem obrigação para este.” (grifei)*

Assim ao estabelecer a isenção da taxa de estacionamento rotativo para entidades e igrejas de todas as denominações que prestem serviços sociais no Município de Colatina/ES, o Projeto de Lei incorre em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois usurpa atribuição própria da esfera de competência do Poder Executivo Municipal, violando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes. Além disso, o Projeto de Lei interfere diretamente na relação contratual existente, comprometendo o equilíbrio econômico financeiro do pacto.

### 3. DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opino, respeitosamente:

a) Pela **inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 059/2020** de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador **Juarez Vieira de Paula (Juarez do Hotel)** que estabelece a isenção de estacionamento rotativo para entidades e igrejas de todas as denominações que prestem serviços sociais no Município de Colatina/ES e dá outras



BLL



providências, em razão da **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa** encontrada na proposição legislativa; e

**b) Pela utilização do instrumento Regimental da indicação previsto no art. 108 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Colatina (Resolução nº 96, de 16 de novembro de 1993).**

Este é o parecer. Salvo melhor juízo. Submeto à consideração superior.

Colatina – ES, 29 de junho de 2020.

  
**BRUNO VELLO RAMOS**  
Procurador Jurídico

OAB/ES 21.092 – Matrícula nº 593

