



**PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA  
CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**

**Processo n.º:** 4761/2023

**Projeto de Lei Ordinária n.º:** 68/2023

**Autoria:** Therezinha Vergna

**INCENTIVA A ADOÇÃO RESPONSÁVEL DE  
ANIMAIS NO MUNICÍPIO DE LINHARES/ES E  
FIXA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de lei de autoria da Vereadora Therezinha Vergna Vieira, com objetivo de instituir a concessão de benefícios e incentivos fiscais às pessoas, físicas ou jurídicas que adotarem animais no âmbito do Município de Linhares/ES.

De acordo com a justificativa, o objetivo do projeto é incentivar a adoção responsável de animais e promover o bem estar animal.

A matéria foi protocolizada em 30/06/2023, tendo a Procuradoria da Casa exarado parecer FAVORÁVEL pelo prosseguimento do referido projeto de lei.

Por conseguinte, o presente projeto veio a esta Comissão (CCJ) para exame e parecer, na forma do art. 62, I, c/c arts. 63, §2º, e 64, caput, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, instituído pela Resolução n° 001/2018.





## FUNDAMENTAÇÃO

De largada, cumpre 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 e legais que norteiam o processo legiferante.

Constata-se que a matéria constante do Projeto de Lei em apreço, de autoria da Vereadora Therezinha Vergna, de fato insere-se no âmbito de matérias de interesse local, nos termos do artigo 30, I da Constituição Federal, portanto de competência legislativa do município, ao qual ainda cabe suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, por força do artigo 30, II da CF/88.

Dispõe o artigo 30 da Constituição Federal, prevendo a faculdade normativa dos Municípios, através da capacidade de editar leis locais próprias ou legislação suplementar às leis estaduais e federais:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

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

É lapidar a lição de Hely Lopes Meirelles quanto à fixação de competência dos Municípios sob o ponto de vista do que a Carta Republicana precisou como interesse local, que seria o interesse da cidade, que predomina quando confrontado com o interesse do Estado-membro e com o interesse da União:

“Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, **aqueles que predominantemente interessam à atividade local**. Seria fastidiosa – e inútil, por incompleta – a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade.





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc.; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais. **Quando essa predominância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local.** Dentre os assuntos vedados ao Município, por não se enquadrarem no conceito de interesse local, é de se assinalar, o serviço postal, a energia em geral, a informática, o sistema monetário, a telecomunicação e outros mais, que, por sua própria natureza e fins, transcendem o âmbito local.” (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 12<sup>a</sup> ed., p. 135).

A matéria objeto da proposição, qual seja, concessão de benefícios e incentivos fiscais, trata de questões atinentes ao Direito Financeiro, sujeita, nos termos constitucionais a legislação concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Também não incorre em inconstitucionalidade formal, visto que ao não criar obrigações ou atribuições a órgãos públicos, não usurpa a esfera de competência do Poder Executivo Municipal prevista no art. 61 da Constituição Federal, tendo quanto a isso observado os requisitos formais do processo legislativo, além de não ultrapassar o disposto no art. 2º da CRFB/88. Não há, nos termos dispostos no art. 61, combinado com o art. 84, ambos da Constituição Federal, prescrição de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo na matéria tratada no projeto.





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

As matérias de competência e iniciativa reservadas são rol taxativo na CF/88 e nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, lecionando HELY LOPES MEIRELLES que:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. **Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.** (grifo nosso)

Com base nesses fundamentos, vê-se que o alcance material da norma diz respeito ao direito financeiro e tributário no âmbito do Município de Linhares/ES, não havendo a reserva de iniciativa, já que não se insere dentre o rol taxativo de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

**Nessa perspectiva, quanto à incoerência de invasão de competência do Poder Executivo da proposição, é longa a lista de julgados nesse sentido. A propósito, confirmam-se os seguintes precedentes:**

“ADI - LEI N.º 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI N.º 9.535/92 - **BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL** - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. – **A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário.** - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder **benefícios jurídicos de ordem fiscal**, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.” (ADI-MC 724/RS, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 27.4.2001)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. STF - ADI 3796/PR. A Carta em vigor não trouxe disposição semelhante à do art. 60, inciso I, da Constituição de 1967, que reservava à competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira. Não há, no texto constitucional em vigor, qualquer mandamento que determine a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo quanto aos tributos. Não se aplica à matéria nenhuma das alíneas do inciso II do § 1º do art. 61, tampouco a previsão do art. 165. Como já decidiu diversas vezes este Tribunal, a regra do art. 61, §1º, II, b, concerne tão somente aos Territórios. A norma não reserva à iniciativa privativa do Presidente da República toda e qualquer lei que cuide de tributos, senão apenas a matéria tributária dos Territórios. Também não incide, na espécie, o art. 165 da Constituição Federal, uma vez que a restrição nele prevista limita-se às leis orçamentárias plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual e não alcança os diplomas que aumentem ou reduzam exações fiscais. Ainda que acarretem diminuição das receitas arrecadadas, as leis que concedem benefícios fiscais tais como isenções, remissões, redução de base de cálculo ou alíquota não podem ser enquadradas entre as leis orçamentárias a que se referem o art. 165 da Constituição Federal.” “Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.”

“Ratificando argumentos desenvolvidos no item anterior, sendo a iniciativa legislativa geral a regra, e a iniciativa reservada exceção, **não há como**







# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

**reconhecer ser privativa do Chefe do Executivo a iniciativa legislativa das leis que instituem benefícios fiscais.** O art. 61, § 1º, II, b, não admite outra interpretação que não a de sua aplicação apenas e tão somente no âmbito dos Territórios. Não se pode, pois, com fundamento no referido texto constitucional, atribuir iniciativa legislativa privativa ao Chefe do Poder Executivo para leis de matéria tributária. Não havendo outro dispositivo constitucional ou legal que torne expressa a reserva de iniciativa, prevalece a regra, que é iniciativa legislativa geral. Mesmo assim, é interessante discorrer sobre a iniciativa legislativa em matéria tributária quando a questão envolve os benefícios fiscais em geral pelo fato de que eles se equiparam aos gastos públicos, pois importam em redução de receita. Ou seja, a concessão de um benefício fiscal é, em certa medida, uma despesa pública. [...] Sendo assim, não obstante o impacto orçamentário causado pela concessão de benefícios fiscais, conclui-se serem também de iniciativa geral as leis tributárias que tratam desta e das demais modalidades de gasto tributário.”( CONTI, José Maurício. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: Fernando Facury Scaff; Jose Mauricio Conti (Org.). (Org.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 283-307.)(Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.796 - Paraná, 08/03/2017, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário)

O Supremo Tribunal Federal decidiu que “as leis em matéria tributária se enquadram na regra de iniciativa geral, que autoriza a qualquer parlamentar apresentar projeto de lei cujo conteúdo consista em instituir, modificar ou revogar tributo”. Segundo o STF, “o ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado”. A Suprema Corte entende que “a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais”.

Portanto, os vereadores poderão propor projetos de leis que gerem revogação ou redução de tributo. Entretanto, **esta propositura legislativa deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário e financeiro.** “A Emenda





# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisito esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos”.

Outrossim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 14) estabelece condição adicional para os atos que gerem renúncia de receita, pois além da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, a referida norma assevera que deve haver compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e atender ao menos uma das seguintes condições:

- Demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
- Estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição

Observa-se que, ainda que não seja proibido ao vereador propor projeto de lei que acarrete renúncia de receitas, ele deverá demonstrar que atendeu uma das medidas compensatórias previstas no art. 14 da Lei Complementar nº 101/00 e evidenciar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a norma entrará em vigor e nos dois anos subsequentes, o que não existe no projeto em análise.





# Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, respeitada a natureza **opinativa e não vinculante** do parecer jurídico, e assegurada a soberania do Plenário, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da CML, **opina** pela **CONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 68/2023.

Linhares/ES, 14 de agosto de 2023.

**Alysson Francisco Gomes Reis**

Presidente

**Francisco Tarcísio Silva**

Relator

**Johnatan Depollo**

Membro





# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 330032003700380037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Johnatan Maravilha** em 23/08/2023 13:04

Checksum: **59D96724BC8EDBA5CA69BBC3C4C2BF2AFC641B9112AB9E9ACD16BDD4B919DDD9**

Assinado eletronicamente por **Tarcisio Silva** em 23/08/2023 13:14

Checksum: **0F0C19024BF1EE21EB2E2BE2559D92D06E5E2A523992795459C8187087B1CDF6**

Assinado eletronicamente por **Alysson Reis** em 25/08/2023 07:41

Checksum: **B8DDDAF153C3084C117AE45FC333B05D23A2C48BE36969ACD0374671E610F3C5**

