



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE DIREITO

DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER
EXECUTIVO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL: UM ESTUDO
COMPARADO NO ESTADO DO CEARÁ.**

FORTALEZA

2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
DIREITO TRIBUTÁRIO

JEAN CHRISTIAN MAIA DE CASTRO

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade Federal do Ceará, como
parte dos requisitos para obtenção da aprovação.

Orientador: Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra
(Orientador).

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M186i Maia de Castro, Jean Christian.
A INCONSTITUCIONALIDADE DA INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO EM
MATÉRIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL : UM ESTUDO COMPARADO NO ESTADO DO CEARÁ. / Jean
Christian Maia de Castro. – 2026.
63 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2026.
Orientação: Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra.

1. Separação de poderes.. 2. Matéria tributária. 3. Competência privativa. 4. Competência
concorrente. 5. Município. I. Título.

CDD 340

JEAN CHRISTIAN MAIA DE CASTRO

A INCONSTITUCIONALIDADE DA INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO
EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL: UM ESTUDO COMPARADO NO ESTADO
DO CEARÁ.

Trabalho de Conclusão de Curso que objetiva
o alcance do bacharelado em Direito pela
Universidade Federal do Ceará.

Aprovado em: 08/01/2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra (Orientador)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Fernanda Cláudia Araújo da Silva

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Me. Clayton Semir Lima Bustamante

Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus, família e amigos.

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho representa não apenas o fechamento de um ciclo acadêmico, mas também a soma de esforços e apoio de pessoas importantes em minha trajetória. Manifesto aqui minha gratidão a todos que contribuíram para esta realização.

A realização deste trabalho é fruto do apoio, incentivo e contribuição de diversas pessoas e instituições, sem as quais este projeto não teria sido possível.

Primordialmente, agradeço a Deus, nosso senhor misericordioso, pela força e orientação em todos os momentos, pela inspiração e resiliência que me permitiram superar desafios e chegar até aqui. Sua presença constante foi um guia nos momentos de dúvida e incerteza. Agradeço imensamente a ele pelas oportunidades que me deu.

Agradeço aos meus pais, Nardo e Valéria, pelo amor, paciência e por me incentivarem a nunca desistir, mesmo diante dos desafios que a vida impõe. Para sempre serei grato pelo amor e carinho que me deram. Meus heróis.

À minha irmã querida, Victoria, pela verdadeira parceria que teve/tem comigo nessa vida em um lar maravilhoso que nossos pais nos fornecem. À minha namorada, Vitória, por todo o amor e a paciência que tem comigo diariamente. Ao meu padrinho, George, por toda a ajuda fornecida e pela amizade valorosa. À minha prima querida, Lígia, por ter me ajudado nos anos que morei em Fortaleza com a referida, pois apesar dos carões, os tempos que passamos juntos foram muito bons para a construção da minha pessoa. Aos meus amigos e amigas pela compreensão e companheirismo nos momentos mais intensos, pois, apesar de muitas vezes tirarem minha paciência, nunca deixaram de acreditar no meu potencial, além de sempre tentarem me ajudar em meus momentos obscuros. À minha avó, Carmezita, por todo o afeto e amor que sempre me deu. Aos meus primos Matheus e Arthur, pela grande parceria que possuem comigo. À minha tia Nara, ao meu tio Marcos, ao meu tio Francisco e a minha tia Angelúcia, pelo carinho e pela hospitalidade que sempre tiveram comigo quando eu ia visitá-los. Aos meus falecidos avós, José Alves, Beatriz e Francisco, que apesar do pouco tempo de convivência comigo, certamente sei que torcem e rezam por mim de um lugar melhor em seu descanso eterno.

Ao vereador Rubem Sérgio de Araújo, pela disponibilidade e pela atenção que teve com meu trabalho de pesquisa desde o dia em que lhe contatei pela primeira vez.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra, expresso minha sincera gratidão pela inestimável orientação, apoio e incentivo durante todo o processo de elaboração deste TCC.

*Tuas planícies nos mostram
A luta que nos apraz
A busca pelo saber, pelo trabalho que faz
Erguer a frente do povo,
Amar a fonte da paz.*

Hino do município de Limoeiro do Norte,
Ceará (Lei nº 538, DE 11 DE AGOSTO DE
1986).

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo central analisar a inconstitucionalidade da iniciativa privativa do Poder Executivo Municipal em matéria tributária, tomando como estudo de caso a realidade dos municípios do Estado do Ceará. A pesquisa parte da premissa de que grande parte das Leis Orgânicas municipais cearenses confere tal poder, exclusivamente, ao Chefe do Executivo, configurando um atraso em relação à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF). A partir da análise da doutrina constitucional e tributária, bem como da jurisprudência do STF (notadamente o ARE 743.480 - Tema 682 de Repercussão Geral), que estabelece a competência concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo para a propositura de leis tributárias, foi realizada uma reflexão crítica. O estudo se aprofunda na distinção entre matéria orçamentária (de iniciativa privativa) e matéria tributária (de iniciativa geral/concorrente), e utiliza uma pesquisa de campo no Município de Limoeiro do Norte, mediante entrevista com membro do Parlamento Municipal, para demonstrar as consequências práticas dessa restrição. Conclui-se pela violação do princípio da separação dos poderes e da autonomia do Poder Legislativo local, defendendo a democratização do planejamento tributário municipal.

Palavras-chave: Competência privativa; Competência concorrente; Matéria Tributária; Separação de Poderes; Município.

ABSTRACT

The present study aims primarily to analyze the unconstitutionality of the exclusive initiative of the Municipal Executive Branch in tax matters, taking as a case study the reality of the municipalities of the State of Ceará. The research is based on the premise that a large portion of municipal Organic Laws in Ceará grant such power exclusively to the Head of the Executive, representing a setback in relation to the consolidated jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF). Drawing on constitutional and tax law doctrine, as well as STF case law (notably ARE 743.480 – Theme 682 of General Repercussion), which establishes concurrent competence between the Executive and Legislative Branches for the proposal of tax laws, a critical reflection was carried out. The study delves into the distinction between budgetary matters (of exclusive initiative) and tax matters (of general/concurrent initiative), and uses field research in the Municipality of Limoeiro do Norte, through an interview with a member of the Municipal Parliament, to demonstrate the practical consequences of this restriction. It concludes that such limitation violates the principle of separation of powers and the autonomy of the local Legislative Branch, advocating for the democratization of municipal tax planning.

Keywords: Exclusive competence; Concurrent competence; Tax matters; Separation of powers; Municipality.

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ARE	Agravo em Recurso Especial
CE	Ceará
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIP	Contribuição de Iluminação Pública
CTN	Código Tributário Nacional
DF	Distrito Federal
DJ	Diário da Justiça
Dr.	Doutor
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
Min.	Ministro
Prof.	Professor
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TJ	Tribunal de Justiça
UFC	Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Metodologia.....	14
1.2 Estrutura.....	16
2 PLANEJAMENTO FINANCEIRO MUNICIPAL.....	17
2.1 Poderes Municipais.....	17
2.2 Planejamento Financeiro e Legislação.....	19
2.2.1 Matéria Orçamentária.....	20
2.2.2 Matéria Tributária.....	21
2.2.2.1 Espécies Tributárias.....	22
3 INCONSTITUCIONALIDADE DA INICIATIVA PRIVATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA.....	26
3.1 Legislação.....	26
3.2 Entendimentos jurisprudenciais.....	27
3.2.1 Incompetência do Poder Legislativo em Matéria Tributária.....	28
3.1.2 Competência do Poder Legislativo em Matéria Tributária.....	29
3.3 Correntes Doutrinárias.....	31
3.3.1 Incompetência do Poder Legislativo em Matéria Tributária.....	31
3.3.2 Competência do Poder Legislativo em Matéria Tributária.....	33
3.4 Iniciativa Popular em Matéria Tributária.....	35
3.4.1 Dificuldades do meio.....	37
3.4.2 Do Estudo Prévio.....	39
4 ESTUDO NO ESTADO DO CEARÁ.....	43
4.1 Constituição Cearense e sua influência nos municípios.....	43
4.2 ADI 5768.....	46
4.3 Entrevista com Vereador do Município de Limoeiro do Norte.....	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56

1 INTRODUÇÃO

A tributação exerce papel essencial para o funcionamento do Estado, constituindo o principal instrumento de financiamento das atividades públicas. No exercício de suas funções administrativas, os serviços prestados à coletividade demandam, antes de qualquer planejamento burocrático, técnico ou social, recursos financeiros suficientes para sua execução.

Dessa forma, a cobrança de tributos representa a legitimação econômica do Estado para garantir o cumprimento de suas finalidades constitucionais, uma vez que toda ação administrativa consome recursos materiais e humanos¹. Nesse contexto, destaca-se a relevância da tributação, que afeta diretamente o meio civil, principal destinatário da atuação da Administração Pública.

As receitas públicas, que compõem o patrimônio financeiro estatal, possuem diversas origens e podem ser classificadas em dois grandes grupos: receitas originárias e receitas derivadas. Segundo Luiz Emygdio Franco da Rosa Júnior², as receitas originárias “provêm da exploração do próprio patrimônio do Estado, que age despido do seu poder de império, relacionando-se em pé de igualdade com os particulares”, enquanto as receitas derivadas “emanam de atividade em que o Estado atua com soberania, dotado de seu poder de império, sendo, portanto, receitas legais, compulsórias e de direito público (tributos, multas etc.)”.

Nesse sentido, o presente trabalho delimita-se ao estudo das receitas públicas derivadas, tendo em vista que a reflexão aqui proposta busca analisar a concentração da soberania estatal no Poder Executivo municipal em matéria tributária. Ressalta-se, para tanto, a necessidade de distinguir a matéria orçamentária, de competência legislativa privativa do chefe do Poder Executivo, da matéria tributária, cuja iniciativa legislativa, embora

¹ Sejam quais forem as finalidades a serem perseguidas pelo Estado, são necessários recursos financeiros para atingi-las. Celebrar cerimônias religiosas, realizar guerras, defender os membros da comunidade de invasores externos, garantir a eficácia das normas jurídicas, prestar serviços públicos, atender os interesses da coletividade, reduzir as desigualdades sociais, garantir e manter privilégios aos que exercem o poder, tudo isso consome recursos, que precisam ser obtidos de alguma forma. SEGUNDO, Hugo de Brito M. Manual de Direito Tributário - 15ª Edição 2025 . 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. pág.4. ISBN 9786559776962. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776962/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

² JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da R. Manual de Direito Tributário - 3ª Edição 2024 . 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. pág.2.

frequentemente tratada como prerrogativa exclusiva do Executivo, deve ser objeto de exame à luz dos princípios constitucionais que regem a separação e a harmonia entre os poderes.

Cumprido salientar que essa concentração de competência legislativa tributária no âmbito do Poder Executivo Municipal cearense foi fortemente influenciada pela Constituição do Estado do Ceará, a qual, inclusive, já foi submetida ao controle abstrato de constitucionalidade em razão de dispositivos que restringiam a iniciativa de leis em matéria tributária ao chefe do Executivo estadual.

Dessa forma, o presente estudo propõe-se a examinar as consequências práticas dessa privatização de iniciativa legislativa em matéria tributária no Município de Limoeiro do Norte, mediante entrevista de membro do Parlamento Municipal, visando esclarecer as dificuldades legislativas que tal problemática gera.

O recorte temático justifica-se por sua relevância teórica e prática. Teoricamente, o estudo contribui para o debate constitucional acerca da repartição das competências legislativas municipais e da aplicação dos princípios da separação e da harmonia entre os poderes, notadamente diante da tendência de centralização normativa no Executivo. Do ponto de vista prático, a pesquisa busca demonstrar como a limitação da iniciativa parlamentar em matéria tributária compromete a autonomia do Poder Legislativo, restringe o debate democrático e enfraquece o controle político sobre a arrecadação e destinação das receitas públicas.

Nesse contexto, formula-se a seguinte questão-problema: é constitucional a iniciativa privativa do Poder Executivo Municipal para propor leis em matéria tributária, ou tal restrição viola a competência concorrente do Legislativo, o princípio da separação dos poderes e a autonomia municipal?

Diante disso, o objetivo deste trabalho consiste em investigar a (in)constitucionalidade da iniciativa privativa do Poder Executivo em matéria tributária municipal, tomando como base a análise comparada das Leis Orgânicas de municípios cearenses, com destaque para Limoeiro do Norte.

1.1 Metodologia

Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, orientada pelo método dedutivo, partindo de fundamentos constitucionais, doutrinários e jurisprudenciais

para a análise da iniciativa legislativa em matéria tributária no âmbito municipal. Para tanto, utiliza-se de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, abrangendo o exame da doutrina constitucional e tributária, bem como de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e por Tribunais de Justiça.

Além disso, procedeu-se à análise dos textos de 24 Leis Orgânicas dos municípios selecionados, assim como da Constituição do Estado do Ceará, com o objetivo de identificar a conformidade ou o descompasso dessas normas locais em relação à Constituição Federal e à interpretação consolidada pela jurisprudência constitucional.

Relativamente, adotou-se, como estratégia metodológica complementar, o estudo de caso, com o objetivo de aprofundar a análise empírica acerca da iniciativa legislativa em matéria tributária no âmbito municipal. Para tanto, realizou-se uma entrevista semiestruturada com um vereador do Município de Limoeiro do Norte-CE, localidade de origem do autor do trabalho, o que permitiu maior proximidade com a realidade político-institucional investigada.

A escolha do Município de Limoeiro do Norte-CE justifica-se por sua relevância no contexto do estudo, uma vez que sua Lei Orgânica reproduz modelo normativo que concentra no Poder Executivo a iniciativa de leis tributárias, em aparente descompasso com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e com a doutrina constitucional majoritária. Nesse sentido, o estudo de caso possibilitou confrontar o referencial teórico-normativo com a prática legislativa local, contribuindo para uma compreensão mais concreta do problema de pesquisa.

A entrevista teve caráter qualitativo e buscou identificar a percepção do parlamentar acerca dos limites da iniciativa legislativa em matéria tributária, bem como as dificuldades enfrentadas pelo Poder Legislativo municipal para exercer plenamente suas funções constitucionais.

Dessa forma, o estudo de caso, por meio da entrevista realizada, atuou como instrumento de validação empírica da problemática abordada, reforçando a análise crítica sobre a persistência de modelos normativos municipais que não acompanham a evolução constitucional e jurisprudencial sobre a matéria.

1.2 Estrutura

Quanto à estrutura, o trabalho organiza-se em três tópicos primordiais, além desta introdução e das considerações finais.

O primeiro tópico trata do conceito de município como ente federado, dos fundamentos constitucionais da tributação, da repartição de competências legislativas entre os entes federativos e da distinção entre matérias orçamentárias e tributárias.

O segundo tópico examina a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da doutrina constitucional sobre a iniciativa legislativa em matéria tributária, apresentando uma análise crítica da compatibilidade entre o modelo vigente e os princípios constitucionais, além de destacar a pouca utilizada iniciativa popular de lei para fins tributários.

Já o terceiro e último tópico realiza um estudo comparado das Leis Orgânicas de municípios cearenses, destacando a influência da Constituição estadual e os reflexos na autonomia do Legislativo local, mais especificamente no município de Limoeiro do Norte.

2 PLANEJAMENTO FINANCEIRO MUNICIPAL

O ente federativo denominado Município está consagrado na Constituição Federal de 1988, primordialmente nos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c. Tal ente possui autonomia equivalente aos outros Estados-membros da Federação, por intermédio de três características primordiais: auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

A auto-organização e a normatização própria são exercidas através da Lei Orgânica Municipal e de outras leis que regulam o município, como por exemplo o Código Tributário Municipal respectivo e outros atos normativos. O autogoverno ocorre mediante as eleições municipais para os cargos políticos de: prefeito, vice-prefeito e vereador. Por fim, a auto administração é exercida, auto intuitivamente, por meio das competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal³.

As referidas características estão intrinsecamente ligadas com o tema do presente trabalho, tendo em vista que o presente trabalho, como demonstrado, possui o fito de discorrer acerca da possibilidade do Poder Legislativo Municipal criar leis tributárias, pois, no Brasil, mais especificamente no estado do Ceará, há ainda municípios que definem como privativa ao Poder Executivo municipal a competência legislativa em matéria tributária. Tal configuração também está exposta em Constituições Estaduais⁴, contudo, o presente trabalho limitar-se-á analisar a questão referida no âmbito municipal e estadual cearense.

2.1 Poderes Municipais

Os municípios possuem Poder Executivo, exercido principalmente pelo Prefeito, e Poder Legislativo, exercido pela Câmara Municipal. Contudo, tais entes não possuem Poder Judiciário como os demais da Federação, sendo tal função do estado onde o município se encontra

O Chefe do Poder Executivo local é o Prefeito e as funções deste cargo político são definidas pela Lei Orgânica municipal, que, de forma geral, determina que a função

³ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. pág.362. ISBN 9786559774944. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774944/>. Acesso em: 15 de maio. 2025.

⁴ ROCHA, Guilherme Aparecido da. *A constitucionalidade e a legalidade das leis tributárias de iniciativa parlamentar*. 2022. 75 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília, 2022.

primordial do referido é conduzir a gestão dos bens, receitas, serviços e recursos humanos do município⁵.

A obediência a determinadas diretrizes pelos indivíduos eleitos ao cargo de Prefeito é bastante importante para o funcionamento de tal ente, sendo eles:

I – A realização das atividades administrativas deve ser racionalizada em função da presteza e da economia de tempo e dinheiro; II – o funcionalismo deve ser estruturado em quadro, carreiras e cargos em que se delimitem atribuições e responsabilidades, com seus direitos e deveres fixados em estatuto próprio; III – as atividades municipais deverão ser planejadas, atendendo as peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integral da comunidade; IV – o desenvolvimento dos núcleos populacionais deverá ser subordinado aos princípios de urbanismo, fixados em Plano Diretor; V – a administração financeira atenderá à programação das despesas, levando em conta: a) as necessidades locais; b) escala de prioridades; c) programas gerais e setoriais definidos; d) definição de objetivos a atingir; e) projeção plurianual. VI – a execução de obras e serviços públicos deverá ser sempre precedida de projetos elaborados, segundo normas técnicas adequadas e constar de planos em que se estabeleçam prioridades e objetivos definidos; VII – os serviços públicos (água, esgotos, energia elétrica, telefone, transportes coletivos, iluminação, funerário, etc) deverão ser prestados aos usuários segundo método empresarial, visando à maior eficiência e redução dos custos operacionais⁶.

Já o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal e pelos vereadores que a constituem. Conforme o art. 29 da Constituição Federal de 1988, quanto maior a população do município, maior o número de moradores e menor a porcentagem máxima da despesas legislativas, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, *vide* art. 29-A da Carta Magna.

Basicamente, a função dos Vereadores é analisar e decidir sobre propostas de alteração à Lei Orgânica, bem como projetos de leis complementares e ordinárias, decretos legislativos e resoluções que tratem de temas pertencentes à esfera municipal. Também lhe cabe exercer a fiscalização das finanças públicas e do orçamento municipal, zelar pelo patrimônio do município, acompanhar a atuação do Poder Executivo por meio do controle externo, além de supervisionar as Fundações e Autarquias locais⁷.

Destarte, no âmbito municipal, o Poder Executivo e o Poder Legislativo exercem funções distintas e complementares. Aquele é representado pelo prefeito, que atua como chefe

⁵ OLIVEIRA, Adalberto Alves de. *Os poderes constitucionais do município*. 2009. Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Administração Legislativa – Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS), Brasília, 2009, p. 13.

⁶ SALÉH, Celso. *O Município na Constituição de 1988* Brasília – 1998, p.141.

⁷ OLIVEIRA, Adalberto Alves de. *Os poderes constitucionais do município*. 2009. Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Administração Legislativa – Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS), Brasília, 2009, p. 35.

do governo municipal, sendo responsável pela administração direta da cidade, cabendo ao referido executar as leis aprovadas pela Câmara Municipal, planejar e implementar políticas públicas, gerir os recursos públicos, prestar serviços essenciais à população e representar o município em suas relações institucionais.

Por outro lado, o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, composta pelos vereadores, e tem como função principal a elaboração, discussão e aprovação das leis de interesse local, incluindo o orçamento municipal. Além disso, a Câmara fiscaliza os atos do prefeito e da administração municipal, garantindo o equilíbrio entre os poderes e a legalidade dos atos do Executivo.

Assim, enquanto o prefeito administra, executa e legisla em determinados pontos, inclusive, em matérias privativas de seu cargo, os vereadores legislam e fiscalizam, assegurando a separação e a harmonia entre os poderes dentro da estrutura municipal.

2.2 Planejamento Financeiro e Legislação

Doravante, expostos os poderes existentes na esfera municipal, é importante ressaltar que ambos interferem diretamente no planejamento financeiro municipal, contudo, de formas diferentes.

É importante ressaltar que o Direito Financeiro tem como escopo obter renda e recursos para o funcionamento do Ente Federado, envolvendo o planejamento orçamentário, envolvendo as arrecadações, as dívidas e as despesas públicas, contudo, sem envolver as receitas de natureza tributária e as acessórias dessas⁸.

A priori, o planejamento orçamentário é de competência exclusiva do Chefe do Executivo, conforme art. 165 da CF:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

⁸ SEGUNDO, Hugo de Brito M. Manual de Direito Tributário - 15ª Edição 2025 . 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. pág. 423. ISBN 9786559776962. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776962/>. Acesso em: 20 de maio. 2025.

Aplicando-se tal dispositivo, seja qual for o ente federado: União, Estado, DF ou Município, devido ao princípio da simetria, embora há quem entenda que os dispositivos previstos na Constituição Federal somente devam ser reproduzidos nas Leis Orgânicas e nas Constituições Estaduais caso a sua não reprodução possa afetar a harmonia entre os poderes locais, fitando privilegiar a autonomia dos Estados-membros da Federação⁹.

Paralelamente, a função do Legislativo é a de dispor e apreciar a proposta das leis orçamentárias, *vide* arts. 48 inc. II e 166:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

(...)

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Contudo, em se tratando de matéria tributária e não orçamentária, o sistema legislativo não é o exposto, pois, como será demonstrado no presente trabalho, a competência da iniciativa nas referidas leis é comum, entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo, e possivelmente, o meio civil. Destarte, fazendo-se necessário diferenciar matéria orçamentária e matéria tributária, para fins de esclarecimento quanto à questão das competências legislativas.

2.2.1 Matéria Orçamentária

Como dispostos anteriormente, a matéria orçamentária está inclusa no Direito Financeiro, ao contrário da tributária. Portanto, ambas possuem uma regulamentação diferente.

Primordialmente, vale destacar que há três tipos de orçamento previstos no referido art. 165 da CF: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Neste sentido, dispõe Hugo de Brito Machado Segundo:

O plano plurianual presta-se ao estabelecimento de metas e ao planejamento de longo prazo (quatro anos). Nele devem estar contidos as diretrizes, os objetivos e as

⁹ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Estado constitucional e organização do poder. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 545.

metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. A lei de diretrizes orçamentárias, por sua vez, deve conter as metas a serem seguidas especificamente na feitura da lei orçamentária. Para que isso seja possível, deve ser feita ainda no primeiro semestre do ano (ADCT, art. 35, § 2.º, II), de sorte a os parâmetros nela indicados poderem atuar na elaboração da lei orçamentária relativa ao ano subsequente. E, de modo mais específico, a lei orçamentária anual deverá conter os orçamentos propriamente ditos, ou seja, a previsão de todas as receitas e despesas da União. Os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios também têm seus orçamentos, que são feitos nos termos das respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, seguindo as normas gerais contidas na Constituição Federal e na legislação nacional complementar (Lei 4.320/64 e LC nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal). (SEGUNDO, Hugo de Brito M. Manual de Direito Tributário - 15ª Edição 2025 . 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. pág. 432. ISBN 9786559776962. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776962/>. Acesso em: 22 mai. 2025.).

De forma auto intuitiva, as rendas auferidas por tributos estarão presentes nas leis de planejamento orçamentário, haja vista que, não há como, de forma precisa, projetar e realizar cálculos orçamentários do Ente Federado sem proceder a análise dos gastos públicos e do acúmulo de renda pública em sua totalidade. Do contrário, a esquematização e o planejamento resultariam em uma grande imprecisão financeira.

Entretanto, embora a renda tributária esteja presente na matéria legislativa orçamentária, ela não pode ser alterada pela referida, pois tais dispositivos não criam direitos subjetivos nem revogam normas previstas em legislações anteriores. Inclusive, predominando entre os estudiosos a compreensão de que o orçamento é uma lei meramente formal, com a “simplória” função de prever receitas e autorizar gastos ¹⁰.

A matéria orçamentária reúne as regras que regulam como o Estado consegue administrar seus recursos, ou seja, trata das receitas, do orçamento, das despesas e demais aspectos ligados ao dinheiro público. Dessa forma, incluindo os recursos advindos de tributo, porém, sem majorá-los, melhorá-los, extingui-los ou criá-los.

2.2.2 Matéria Tributária

Doravante, conforme raciocínio acima citado, a matéria tributária compreende o conjunto de normas que disciplinam a instituição, arrecadação, fiscalização e extinção dos tributos. Por sua natureza, caracteriza-se como um ramo do direito que interfere diretamente nas relações patrimoniais entre o Estado e os particulares. Em razão dessa importância, a

¹⁰ SEGUNDO, Hugo de Brito M. Manual de Direito Tributário - 15ª Edição 2025 . 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. pág. 430. ISBN 9786559776962. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776962/>. Acesso em: 22 mai. 2025.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece um regime jurídico específico, cujo núcleo é representado pelo princípio da legalidade tributária¹¹.

Tal princípio encontra-se consagrado no art. 150, inciso I, da Constituição Federal de 1988, que veda aos entes federativos a exigência ou o aumento de tributo sem que haja lei que o institua ou majore. Assim, a criação, majoração, redução ou extinção de tributos depende necessariamente de previsão legal expressa, como forma de assegurar segurança jurídica e previsibilidade ao contribuinte.

O próprio Código Tributário Nacional (CTN) reforça essa exigência, especialmente em seu art. 97, ao estabelecer que somente a lei pode instituir ou extinguir tributos, majorá-los ou reduzi-los, definir seus fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes, estabelecer penalidades e prever hipóteses de exclusão, suspensão ou extinção do crédito tributário.

Contudo, vale salientar que modificações na legislação tributária podem ser realizadas por meio de diversas espécies normativas, haja vista que as leis ordinárias são utilizadas para a instituição e alteração da maior parte dos tributos, enquanto as leis complementares são exigidas nas hipóteses previstas constitucionalmente, como para a definição das espécies tributárias e das normas gerais de direito tributário, conforme estabelece o art. 146, inciso III, da Constituição.

No âmbito estadual e municipal, cabe aos respectivos entes a edição de leis para instituir e disciplinar os tributos de sua competência, conforme disposto nos arts. 155 e 156 da Carta Magna. Inclusive, a tributação pode ser alterada por força de medida provisória, contudo, não podendo tratar de normas gerais de direito tributário, já que exigem lei complementar, conforme já exposto.

2.2.2.1 Espécies Tributárias

Importa ressaltar que há divergência quanto aos tributos existentes e suas divisões no ordenamento jurídico nacional, prevalecendo quatro teorias: bipartite, tripartite, quadripartite e pentapartite.

¹¹ SEGUNDO, Hugo de Brito M. Manual de Direito Tributário - 15ª Edição 2025 . 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. pág.47. ISBN 9786559776962. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776962/>. Acesso em: 28 mai. 2025.

A primeira delas preocupa-se mais com a divisão em dois grupos de tributos do que com a existência desses propriamente dita. Doutrinas como a de Geraldo Ataliba¹² e Alfredo Augusto Becker¹³ sustentam a divisão entre tributos vinculados e tributos não vinculados. Os tributos vinculados são aqueles cujo fato gerador consiste na descrição de uma atuação estatal específica, ou seja, funcionando basicamente como um pagamento por parte da população vinculado a uma contraprestação estatal. Por outro lado, os tributos não vinculados seriam aqueles cujo fato gerador não exige qualquer atuação estatal direta, nesse caso, a lei impõe um fato independente de uma prestação estatal específica. Esta seria a diferença básica entre taxas e impostos, respectivamente¹⁴.

A segunda teoria define como tributos existentes: taxas, impostos e contribuição de melhoria. Amparando-se primordialmente no art. 5 do CTN, sendo o fato gerador o único elemento capaz de diferenciar tais espécies tributárias. Destarte, embora empréstimos compulsórios e contribuições de melhoria sejam tributos, estes seriam tipos de taxas ou impostos, a depender do fato gerador. Tal corrente é defendida por Roque Antonio Carrazza¹⁵ e Paulo de Barros Carvalho¹⁶.

A quadripartida possui duas subdivisões. A primeira delas, conforme Bernardo Ribeiro de Moraes, defende a existência de quatro espécies tributárias: impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios, sendo esta última uma espécie de imposto restituível. Já a outra une as contribuições de melhoria e as contribuições especiais em uma única espécie tributária, além de consagrar a existência dos impostos, das taxas e dos empréstimos compulsórios, consoante o entendimento de Ricardo Lobo Torres¹⁷.

Por fim, a teoria mais aceita considera como tributo: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais,

¹² ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. Coleção Estudos de Direito Tributário. 5. ed., 6. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

¹³ BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 1963.

¹⁴ O art. 16. do CTN dispõe que o imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Já o art. 77 do referido código determina que as taxas têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

¹⁵ CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 19. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

¹⁶ CARVALHO, Paulo Barros. Curso de direito tributário. São Paulo: Saraiva, 1995.

¹⁷ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

previstas no art. 149 e 149-A da Constituição Federal. Tal classificação é aceita tanto pela doutrina¹⁸ quanto pelo Supremo Tribunal Federal¹⁹:

(...) De fato, a par das três modalidades de tributos (os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria), a que se refere o art. 145, para declarar que são competentes para instituí-los a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os arts. 148 e 149 aludem a duas outras modalidades tributárias, para cuja instituição só a União é competente: o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômico.

(RE 146.733-9/SP) (Adi 447c, Rel. Min. Octavio Gallotti, voto do Min. Carlos Velloso, julgamento em 5- 6-1991, Plenário, DJ de 5-3-1993.).

Por fim, os municípios brasileiros possuem competência tributária própria, estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), *vide* art. 30 inc. III. Essa autonomia permite a criação e gestão de tributos essenciais para o financiamento das atividades municipais, dentro dos limites constitucionais, compreendendo a competência municipal os impostos, taxas, contribuição de melhoria e contribuições especiais, específicos do âmbito municipal.

Entre os impostos municipais, destacam-se três principais previstos no art. 156 da CF/88: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), que incide sobre imóveis urbanos, tendo como base de cálculo o valor venal do bem e as alíquotas definidas em lei municipal, o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI), devido nas transmissões de propriedade de imóveis por ato oneroso, calculado sobre o valor venal ou da transação e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), que tributa serviços listados na LC 116/2003, com alíquotas que variam entre 2% e 5%, conforme definição do município.

No âmbito das taxas, previstas no art. 77 do CTN, os municípios podem cobrar por serviços públicos específicos e divisíveis, como coleta de lixo ou emissão de alvarás, ou em decorrência do exercício do poder de polícia, como fiscalização de estabelecimentos comerciais. A contribuição de melhoria, disciplinada pelo art. 81 do CTN, é devida quando obras públicas realizadas pelo município valorizam imóveis particulares, limitando-se ao custo da obra e ao aumento de valor do bem.

¹⁸ MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 25. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

¹⁹ Outras jurisprudências que comprovam tal uniformidade: Recurso Extraordinário nº 111.954/PR, DJU 24/06/1988); AI-AgR 658576/RS, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, Julgamento em 27/11/2007; AI-AgR 679355/RS, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, Julgamento em 27/11/2007.

Adicionalmente, os municípios podem instituir contribuições especiais, conforme o art. 149-A da CF/88, como a Contribuição para Iluminação Pública (CIP)²⁰, desde que observados os requisitos constitucionais.

²⁰ Contribuição para Iluminação Pública presente no art. 3º, inc. 4 da LEI Nº 1.214, DE 30 DE SETEMBRO DE 2.005 (Código Tributário do Município de Limoeiro do Norte).

3 INCONSTITUCIONALIDADE DA INICIATIVA PRIVATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Expostas as questões periféricas relativas ao que é matéria tributária, seu escopo e quem pode legislar sobre a referida, cabe agora discorrer sobre o questionamento apresentado na introdução do trabalho.

Para alcançar a resposta, foram analisadas e comparadas entre si doutrinas e jurisprudências divergentes sobre o tema, com o fito de esclarecer a resposta alcançada pelo meio jurídico nacional.

Contudo, nota-se na busca por material jurídico para realizar o estudo do tema que poucos autores e tribunais dissertam acerca da possibilidade da iniciativa popular de lei em matéria tributária e o quão esse meio é pouco utilizado, devido à dificuldades que o referido possui em seus procedimentos, por isso, há no trabalho um sub tópico dedicado ao referido tema.

3.1 Legislação

Como bem afirma Guilherme Aparecido da Rocha, no âmbito municipal, surge uma ideia geral de que somente o chefe do Poder Executivo pode legislar sobre tributos em questões gerais e específicas, sejam elas isenções, benefícios fiscais e etc²¹.

Portanto, apesar do Poder Executivo adquirir tal protagonismo no meio civil, acima dessa ideia superficial e desse contexto, cabe analisar o que o ordenamento jurídico nacional pensa, tanto por meio de legislação e jurisprudência quanto através de sua doutrina.

Pois, essa análise é essencial para compreender se, de fato, há fundamento jurídico para a concentração da iniciativa legislativa tributária nas mãos do Executivo ou se tal entendimento decorre apenas de uma interpretação equivocada das normas constitucionais.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 61, dispõe acerca das competências legislativas do Presidente da República, e, conseqüentemente, dos Governadores e Prefeitos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais

²¹ . ROCHA, Guilherme Aparecido da. A constitucionalidade e a legalidade das leis tributárias de iniciativa parlamentar. 2017. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília, 2017.

Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 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; 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 Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Não obstante a matéria tributária aparecer em tal art. como competência legislativa privativa do Chefe do Executivo da União, nos Territórios Federais, alguns tribunais já utilizaram tal “possível” argumento para declarar inconstitucional lei municipal de natureza tributária cujo projeto foi apresentado por vereador, o que demonstra um certo descaso judicial, como será exposto a seguir.

Por fim, a Constituição da República de 1988 não atribuiu ao chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para a propositura de leis em matéria tributária, em contraste com textos constitucionais de períodos antidemocráticos.

Em uma análise histórica, nota-se que à semelhança da Constituição de 1946, a Carta de 1988 preservou a gênese legislativa compartilhada, ao menos no que se refere a esse tema, conforme se depreende da análise sistemática de suas disposições [ROCHA, 2017, p. 44]. Dessa forma, demonstrando que tal inconstitucionalidade recorrente nos municípios brasileiros possui consequências reais e que ferem a democracia e o processo legislativo em si.

3.2 Entendimentos jurisprudenciais

Será feita uma análise tanto dos precedentes que julgam a competência em matéria tributária como privativa do Chefe do Poder Executivo quanto dos julgados que defendem que a competência é concorrente, comparando-se a argumentação utilizada em cada um deles.

3.2.1 Incompetência do Poder Legislativo em Matéria Tributária

Um ponto comum entre as teses que defendem tal ponto será, como bem dispõe o já citado Guilherme da Rocha²², é a argumentação deficitária baseada simplesmente na tese de reprodução obrigatória do art. 61, § 1º, II, b, que somente trata dos Territórios Federais, como exposto:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.630/2013 DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ORÇAMENTÁRIA. SERVIÇOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ELABORAÇÃO DA LEI PELO PODER LEGISLATIVO COM CARÁTER AUTORIZATIVO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos do art. 61, §1º, II, “b”, CF, norma de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos, compete ao Chefe do Poder Executivo Federal a iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa e judiciária, **matéria tributária** e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos **Territórios**. No mesmo sentido é o art. 63, parágrafo único, III e VI da Constituição do Estado do Espírito Santo e o art. 58, I e IV da Lei Orgânica do Município de Guarapari. Precedentes. 2. Lei de iniciativa do Poder Legislativo não pode atribuir gestão, fiscalização e regulamentação de feira de artesanato, artes plásticas e alimentação ao Poder Executivo sob pena de inconstitucionalidade formal. 3. O Poder Legislativo não pode elaborar lei acerca de matéria cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, ainda que a referida lei tenha caráter “autorizativo”, já que isto não lhe retira a mácula da inconstitucionalidade²³.

Nesse caso em específico, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo sequer ousou enfrentar a exceção constante do art. 61, § 1º, II, b, especialmente à luz da vedação que alcança os demais entes federativos em relação à instituição de Territórios Estaduais, Distritais ou Municipais.

Inclusive, um dos julgados limitou-se a repetir o art. 61, § 1º, II, b, e a adicionar comentários doutrinários²⁴ que discorreram sobre a ocorrência de *mutatis mutandi* relativo à iniciativa exclusiva em matéria tributária dos Chefes do Executivo estaduais e municipais.

Por fim, cabe ainda observar que tais entendimentos, além de gerarem efeitos antidemocráticos em seus casos específicos, ainda servem como frágil base para petições de

²² ROCHA, Guilherme Aparecido da. A constitucionalidade e a legalidade das leis tributárias de iniciativa parlamentar. 2017. 51 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília, 2017.

²³ ESPÍRITO SANTO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0019805-18.2015.8.08.0000. Relator: Des. Samuel Meira Brasil Jr. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 19 maio 2016. Disponível em: . Acesso em: 11 ago. 2025.

²⁴ ALAGOAS, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2008.000853-6. Relator: Des. Pedro Augusto Mendonça de Araújo. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 17 maio 2011. Disponível em: . Acesso em: 11 ago. 2025.

Ação Direta de Inconstitucionalidade que visam excluir o Poder Legislativo da iniciativa em leis de matéria tributária, dificultando a apreciação de outros casos pelo Poder Judiciário²⁵.

3.1.2 Competência do Poder Legislativo em Matéria Tributária

De forma majoritária e congruente, tal corrente é totalmente reforçada pelo Tema de Repercussão Geral Nº 682, que dispõe sobre a reserva de iniciativa de leis que impliquem redução ou extinção de tributos ao Chefe do Poder Executivo, sendo a tese aceita a de que inexistente, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal, conforme o *leading case*:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA DE LEI. RESERVA DE INICIATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA. ARE 743.480. TEMA 682. ACÓRDÃO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTES TRIBUNAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

(RE 793298 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 21-06-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016).

Seguindo tal entendimento, diversos são outros julgados:

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. Inexistente, 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);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 9.860/2014 - INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA IPTU VERDE - CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL EM CASO DE ADOÇÃO DE MEDIDAS QUE ESTIMULEM A PROTEÇÃO, A PRESERVAÇÃO E A RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE - ISENÇÃO TRIBUTÁRIA - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA COMUM OU CONCORRENTE - AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - AÇÃO IMPROCEDENTE. A Constituição da República de 1988, admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. Precedentes do Pleno do Supremo Tribunal Federal, afirmando a inexistência de reserva de iniciativa do executivo. Há inúmeros precedentes do Pleno do Supremo Tribunal Federal afirmando que "Inexistente, 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): Min. GILMAR MENDES, j. 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013)²⁶.

²⁵ Verbi gratia: ADI n.º 0317504-14.2012.8.05.0000, do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia; e ADI n.º 0009432-74.2011.822.0000 do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

²⁶ PARANÁ, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1331625-7. Relator: Des. Rogério Coelho. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 04 abril 2016. Disponível em: . Acesso em: 12. ago. 2025.

Além do mais, o referido princípio da simetria relacionado com a reprodução obrigatória do art. 61, § 1º, II, b, da CF também é utilizado para preservar a competência do Poder Legislativo em matéria tributária, contrariando o entendimento apresentado pelos julgados expostos anteriormente sobre a incompetência do Poder Legislativo em Matéria Tributária. Sendo que, além de ser entendimento pacífico no Supremo Tribunal Federal, tal posicionamento já foi utilizado em julgados do estado da Bahia²⁷, de Goiás²⁸, do próprio Espírito Santo²⁹ e de Santa Catarina³⁰:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÊM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 2. A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte. 4. Agravo regimental a que se nega provimento³¹.

Dessa forma, apesar de haver uma certa prevalência da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme pesquisa digna de bastante prestígio, realizada durante seis meses, entre 18 de julho de 2016 e 19 de janeiro de 2017, por Guilherme Aparecido da Rocha³², muitos estados ainda julgam os referidos dispositivos legais inconstitucionais, e, inclusive, os

²⁷ BAHIA, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0317504-14.2012.8.05.0000. Relator: Des. José Olegário Monção Caldas. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 15 novembro 2013. Disponível em: . Acesso em: 12 ago. 2025.

²⁸ GOIÁS, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 200800131848. Relator: Des. Beatriz Figueiredo Franco. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 20 novembro 2009. Disponível em: . Acesso em: 12 ago. 2025.

²⁹ ESPÍRITO SANTO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0017650-08.2016.8.08.0000. Relator: Des. Dair José Bregunze de Oliveira. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 12 ago. 2025. Disponível em: . Acesso em: 12 ago. 2025.

³⁰ SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 9186005-80.2013.8.24.0000. Relator: Des. Monteiro Rocha. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 01 junho 2016. Disponível em: . Acesso em: 12 ago. 2025.

³¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento 809719 AgR. Relator: Min. Luiz Fux. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 26 abril 2013. Disponível em: . Acesso em: 12 ago. 2025.

³² A constitucionalidade e a legalidade das leis tributárias de iniciativa parlamentar. 2017. 76-105 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília, 2017.

tribunais que mudaram de posicionamento após a fixação da tese aludida demoram no mínimo 8 anos para o fazerem.

Como exposto, alguns tribunais persistiram, com a devida vênia, em teses mal formuladas e simplórias, dificultando a democratização do processo legislativo tributário nos diferentes âmbitos: nacional, estadual e municipal. Paralelamente, conforme será demonstrado posteriormente, não obstante entendimento já consolidado, alguns entes federados, além dos tribunais, persistem no erro de privatizar tal competência legislativa em suas leis orgânicas e constituições estaduais.

3.3 Correntes Doutrinárias

A discussão acerca da competência do Poder Legislativo para propor leis em matéria tributária é marcada por certa divergência doutrinária. pois, enquanto parte da doutrina defende que essa atribuição deve ser exercida de forma concorrente entre Legislativo e Executivo, amparando-se no texto constitucional e no princípio da separação dos poderes, outro segmento sustenta a existência de hipóteses de iniciativa privativa do chefe do Executivo, sob o argumento de que alterações tributárias possuem impacto direto sobre o planejamento orçamentário e a execução de políticas públicas.

3.3.1 Incompetência do Poder Legislativo em Matéria Tributária

Duas teses que defendem(iam) a constitucionalidade da privatização da iniciativa de lei em matéria tributária serão trabalhadas: a de Hely Lopes Meirelles e a de Roque Antonio Carrazza.

Hely Lopes Meirelles faleceu no dia 4 de agosto de 1990, embora sua obra *Direito Municipal Brasileiro* continue sendo atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. Resumidamente, entendimento exposto já foi demonstrado pelo aludido, contudo, tal raciocínio já foi modificado e agora preserva a ideia contrária.

Inclusive, não obstante a obra tenha sido lançada em 1994 e o entendimento referido já tenha sido alterado em 2008, em um caso ocorrido no ano de 2011, o Tribunal de

Justiça do Estado de São Paulo julgou de forma unânime a inconstitucionalidade lei de iniciativa parlamentar que havia instituído isenção tributária³³.

Entendimento utilizado pelo tribunal e entendimento atual da obra de Hely Lopes Meirelles, respectivamente:

As isenções de tributos municipais não de ser concedidas por lei municipal, de iniciativa do prefeito (CF, artigo 150, § 6º), e, conseqüentemente, só por lei idêntica podem ser suprimidas ou modificadas. As isenções, sendo exceções ao princípio da igualdade fiscal, devem ser interpretadas restritivamente, sem extensão a casos não contemplados na lei. Por idêntica razão, só merecem ser concedidas quando atendam uma finalidade pública ou colimem interesses coletivos relevantes, que justifiquem o particularismo do benefício fazendário. O único juiz dessa conveniência é o Legislativo, mas por iniciativa do Executivo, e por isso, nenhum outro Poder dispõe da faculdade 54 de conceder isenções" (in "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, 7a ed., 1994, pp. 544 e 164)...

Assim sendo, as isenções de tributos municipais não de ser concedidas por lei municipal (CF, art. 150, § 6º) e, conseqüentemente, só por lei idêntica podem ser suprimidas ou modificadas. [...] Finalmente, observamos que tanto a lei que estabelece isenções tributárias como a que concede perdão de dívida ativa não são mais de iniciativa exclusiva do prefeito, visto que o ordenamento constitucional vigente não a reservou para matéria financeira. [...].³⁴

Restando comprovada a mudança de entendimento do referido e a displicência do tribunal por utilizar entendimento desatualizado e pouco fundamentado, cabe agora a análise do defensor primordial da tese da incompetência do Poder Legislativo em iniciativa de lei sobre matéria tributária: Roque Antonio Carrazza.

Primeiramente, vale salientar que o referido argumenta que a exceção da privatização das leis tributárias ao Poder Executivo nos Territórios, *vide* art. 61, § 1º, II, "b", está correta e deve ser cumprida assim como define a lei. Contudo, tal determinação só vale para as leis que criam ou aumentam tributos, não para as leis tributárias benéficas, (isenção tributária, redução de alíquotas, dilação de prazos e etc) alegando que somente o Presidente, Governador ou Prefeito do respectivo ente federado pode analisar, compreender e organizar os efeitos nas finanças públicas geradas por tais leis:

Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa das leis tributárias – exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, *ex vi* do art. 61, § 1º, II, "b", *in fine*, da CF – é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do

³³ SÃO PAULO, Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0420267-79.2010. Relator: Des. Octavio Helene. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 06 julho 2011. Disponível em: . Acesso em: 12 ago. 2025.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. Atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 192 e 708.

Legislativo, ao chefe do Executivo, aos cidadãos etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias “benéficas” as que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.). No mais das vezes, favorecem aos contribuintes. Ora, só o chefe do Executivo – senhor do Erário e de suas conveniências – reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência. Chegamos a esta conclusão analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior, que dão ao chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem orçamentos anuais³⁵.

Dessa forma, tenta-se demonstrar que o impacto que as alterações legislativas, oriundas do Poder Legislativo, possam gerar sobre o orçamento público é um detalhe mais importante do que a democratização do referido procedimento.

Concluindo-se que, se a lei favorecer o ente federado, ela pode ser de iniciativa do Parlamento, senão, deve ser privativa do Poder Executivo. Portanto, o procedimento somente deve ocorrer de forma democrática se for favorecer o Poder Público e dificultar o cumprimento da obrigação tributária por meio de seu sujeito passivo: o contribuinte.

Contudo, a concentração de poder nas mãos do chefe do Executivo é algo incompatível com a essência do processo legislativo e a democracia, gerando efeitos negativos na prática, demonstrados em entrevista com membro do Poder Legislativo do município de Limoeiro do Norte na presente pesquisa.

Diante disso, torna-se claro que a posição mais coerente com um processo legislativo democrático é a da competência do Poder Legislativo em matéria tributária. Além de que os argumentos apresentados pelos citados não se sustentam perante a falta de previsão no texto constitucional de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária, sendo esse um dos principais argumentos apresentados pelos autores que defendem a inexistência de competência privativa nesse quesito.

3.3.2 Competência do Poder Legislativo em Matéria Tributária

De forma contrária aos entendimentos apresentados anteriormente, há o entendimento que, por ausência de previsão no art. 61 da Carta Magna, a regra de iniciativa privativa do Poder Executivo para os projetos de lei referentes à matéria orçamentária não se

³⁵ CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 350.

estende aos projetos de lei em matéria tributária, pois esta é concorrente entre o Executivo e Legislativo, conforme entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes:

No Brasil, tradicionalmente desde a Constituição Imperial, cabe ao Poder Executivo a atribuição para a elaboração e a apresentação da proposta orçamentária, pois é este Poder quem conhece a realidade sociopolítica em que irá atuar, possibilitando o fornecimento de maiores elementos ao legislador para análise e decisão sobre a peça orçamentária. Observe-se que a regra de iniciativa privativa do Poder Executivo para os projetos de lei referentes à matéria orçamentária é obrigatória para os Estados e Municípios; em face, porém, da ausência de previsão do art. 61 da Constituição Federal, não se estende a iniciativa aos projetos de lei em matéria tributária. O legislador constituinte consagrou, em matéria tributária, a concorrência entre Executivo e Legislativo³⁶.

No mesmo sentido, o também Ministro Gilmar Ferreira Mendes³⁷ explica que, conforme o art. 61 da CF, a matéria tributária não está inclusa no âmbito da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, pois o referido dispositivo refere-se aos Territórios.

Dessa forma, sendo de iniciativa concorrente as leis que estabelecem benefícios tributários. Além de que, nem sequer cabe cogitar a referida tese do doutrinador Roque Antonio Carrazza sobre os efeitos no orçamento decorrentes da alteração pois, como a iniciativa privativa é matéria de direito estrito, não poderia ser presumida em diferentes casos ou interpretada de uma forma ampliativa³⁸.

No mesmo sentido, Sérgio Resende de Barros discorre que, enquanto não existirem Territórios no Brasil, não haverá lei tributária de iniciativa privativa do Presidente da República, e, caso exista algum, somente em tais em relação a ele a lei será privativa do Chefe do Executivo, concluindo ainda que:

De mais a mais, nenhuma competência privativa para iniciar lei tributária decorre do inciso II do caput combinado com o § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Aí se lê que lei de iniciativa do Executivo estabelecerá diretrizes orçamentárias, dispondo tais diretrizes, entre outras matérias, sobre as alterações na legislação tributária. Mas daí não se conclui ser privativa do Poder Executivo a iniciativa da legislação tributária. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dispõe condições apenas sobre alteração e não sobre início da legislação tributária. Dela não resulta exceção à iniciativa da legislação tributária³⁹.

Por fim, podendo constituir tanto obrigações tributárias benéficas ou maléficas, não obstante os efeitos gerados no orçamento do ente em específico, leis tributárias são de

³⁶ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1037-1038.

³⁷ MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. SÉRIE IDP - CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. p.484. ISBN 978655593952.

Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978655593952/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

³⁸ ADI-MC 724, DJ de 27-4-2001, rel. Min. Celso de Mello.

³⁹ BARROS, Sérgio Resende de. A iniciativa das leis tributárias. Disponível em: . Acesso em: 18 ago. 2025.

iniciativa concorrente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, independentemente do âmbito: nacional, estadual ou municipal, tendo em vista que as normas sobre processos legislativos previstas na Constituição Federal devem ser observadas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios⁴⁰.

3.4 Iniciativa Popular em Matéria Tributária

Exposto o embate sobre a competência para a iniciativa de leis que tratem de matéria tributária, restando comprovado que o ordenamento jurídico brasileiro optou, fundamentadamente, pela competência concorrente e não privativa, apesar de ainda haverem resquícios em julgados e leis orgânicas municipais de argumentos utilizados para defender a privatização de tal competência, cabe agora discorrer sobre uma possibilidade pouco citada nas doutrinas e jurisprudências trazidas: a iniciativa popular em matéria tributária.

Como exposto, muito é discorrido sobre a possibilidade do Poder Legislativo e sua iniciativa em leis sobre matéria tributária, contudo, pouquíssimo é comentado sobre a possibilidade de cidadãos poderem legislar em tal matéria por intermédio da Iniciativa Popular de Lei.

Primordialmente, vale salientar que a iniciativa popular de lei encontra fundamento no art. 14, inc. III, que dispõe acerca dos métodos de exercício da soberania popular na democracia.

Especificamente, o art. 61, §2º, da Constituição prevê a possibilidade de apresentação de projetos de lei de iniciativa popular no âmbito federal, desde que subscritos por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Esse mecanismo, contudo, não se limita à esfera federal, pois a Constituição determina que os estados, ao elaborarem suas Constituições estaduais, assegurem a possibilidade de iniciativa popular legislativa, adaptada às respectivas realidades locais, conforme art. 27, § 4º. Assim, no plano estadual, cada Constituição estadual disciplina os requisitos para a propositura de leis de iniciativa popular, respeitando o princípio da simetria constitucional.

⁴⁰ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Constituição Federal comentada: e legislação constitucional. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 424.

Já no âmbito municipal, o art. 29, inciso XIII, da Carta Magna, prevê expressamente a iniciativa popular de projetos de lei, exigindo a subscrição de, pelo menos, 5% do eleitorado do município, parâmetro que deve constar na Lei Orgânica local.

Um caso bastante específico tratou sobre projeto de lei de iniciativa popular que visava instituir nova planta de valores para fins de cobrança de IPTU no município de Londrina.

Consultado sobre tal possibilidade, o procurador municipal da época, Fábio César Teixeira, deu parecer⁴¹ no sentido de haver impeditivo constitucional do projeto de lei, argumentando que tal matéria é de competência privativa do Poder Executivo, baseando-se na questão dos efeitos gerados no orçamento municipal. Inclusive, ainda citou a ADI 1.391-2, de relatoria do Ministro Celso de Mello que trata do vício formal de constitucionalidade pela violação à cláusula de reserva de competência, o que não ocorre no presente caso, haja vista que, o STF, no ano de 2017, já possuía o firmado entendimento que o possível impacto que uma lei tributária possa gerar no orçamento do ente federado não autoriza a privatização de sua iniciativa:

Ementa: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEIS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. EVENTUAL REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO ALINHADO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a iniciativa de leis em matéria tributária é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. 2. A eventual repercussão que uma lei tributária possa ter no orçamento do ente federado não permite concluir que sua iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. A conclusão do Tribunal de origem não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 4. Inaplicável o art. 85, §11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 5. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC/2015.

(RE 779844 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29-09-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 13-10-2017 PUBLIC 16-10-2017).

Como exposto, pouco é tratado acerca da possibilidade de cidadãos brasileiros poderem propor leis em matéria tributária, inclusive, o julgado acima só trata da concorrência entre o Poder Executivo e Legislativo, não se referindo ao meio civil.

⁴¹ TEIXEIRA, Fábio César. Lei de iniciativa popular para revogação da Planta Genérica de Valores do IPTU: inconstitucionalidade. Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina, v. 7, n. 1, 2018. Disponível em: <https://www.aprolon.com.br/pkp/ojs/index.php/rdp-pgmlondrina/article/view/157>. Acesso em: 20 ago. 2025.

Sérgio Antônio de Barros afirma que tal possibilidade não pode ser negada ao povo, pois por não serem privativas, qualquer do povo, por intermédio da iniciativa popular de lei, pode propô-las⁴².

Seguindo o raciocínio do STF de que a iniciativa reservada, por ser matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada⁴³, torna-se evidente que a população também pode legislar sobre a referida matéria, sendo ela de competência concorrente entre o Poder Executivo, o Parlamento e o próprio meio civil.

Não obstante, persiste ainda a questão do porquê de tal matéria ser tão pouco tratada e manuseada pelo meio civil, pois sendo ele também competente, deveriam haver mais propostas legislativas surgindo da sociedade.

3.4.1 Dificuldades do meio

Conforme leciona José Gomes Canotilho⁴⁴, o Estado Democrático de Direito, fundado na soberania popular exposta no Parágrafo único do art. 1º da CF, deve assegurar aos cidadãos os meios necessários para que eles exerçam tal soberania de forma eficaz.

A democracia direta, exercida pelo plebiscito, referendo e pela iniciativa popular, já não é mais exercida de forma eficiente, principalmente devido aos rigorosos requisitos estabelecidos para suas realizações⁴⁵.

Em se tratando da iniciativa popular de lei, em âmbito nacional, até o ano de 2016, somente quatro projetos foram aprovados desde 1988, demonstrando o quão esse meio é desprovido de eficácia prática⁴⁶.

⁴² BARROS, Sérgio Resende de. A iniciativa das leis tributárias. Revista Jurídica "9 de Julho", n. 2, p. 45-53, 2003. Acesso em: 20 ago. 2025.

⁴³ (ADI 724 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07-05-1992, DJ 27-04-2001 PP-00057 EMENT VOL-02028-01 PP-00065)

⁴⁴ É conhecida a formulação de Lincoln quanto à 'essência' da democracia; 'governo do povo, pelo povo e para o povo'. Ainda hoje se considera esta formulação como a síntese mais lapidar dos momentos fundamentais do princípio democrático." (CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Lisboa, 2004, p. 288).

⁴⁵ A democracia direta, segundo Castells, é uma "[...] antiga aspiração da humanidade, jamais concretizada." CASTELLS, Manuel de. Redes de Indignação e Esperança: Movimentos Sociais na Era da Internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 176.

⁴⁶ Disponível em:

<https://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/05/ficha-limpa-e-o-quarto-projeto-de-iniciativa-popular-se-tornar-lei.html>. Acesso em: 21 ago. 2025.

Os requisitos expostos na Carta Magna tornam quase improvável que um projeto de lei seja proposto e aprovado⁴⁷. Em artigo específico sobre tal tema, o Procurador Federal André Pinto Garcia relata que um dos principais problemas na proposição de projetos de lei que partem da população é a questão da coleta de assinaturas físicas e a validação dos atributos necessários em tais atos, como o número do título de eleitor e endereço.

Doravante, o referido autor propõe uma saída célere e prática, que visa equiparar as assinaturas físicas às assinaturas eletrônicas, nesse caso, a ICP-Brasil. A Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) é composta por um Comitê Gestor, pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) como Autoridade Certificadora Raiz, pelas Autoridades Certificadoras e de Registro, pelos Prestadores de Serviço de Suporte e pelos usuários dos certificados digitais.

Cada ente possui funções específicas: o Comitê Gestor normatiza, o ITI executa, as Autoridades Certificadoras emitem certificados e as Autoridades de Registro identificam usuários, sendo sua finalidade assegurar a validade jurídica, autenticidade e integridade a documentos eletrônicos, com fundamento na MP nº 2.200-2/01 e na competência legislativa da União (CF/88, art. 22, I e IV).

A certificação digital garante a presunção de veracidade das assinaturas eletrônicas, permitindo maior segurança, eficiência e redução de custos. Além de conferir celeridade processual, contribui para a efetivação da razoável duração do processo (CF/88, art. 5º, LXXVIII) e para a democratização do acesso à justiça.

Assim, a incorporação da tecnologia ao Direito representa não apenas modernização, mas também um avanço concreto na prática jurídica e na consolidação da cidadania digital, facilitando o processo legislativo popular.

Inclusive, dispõe o autor que as assinaturas eletrônicas já podem ser utilizadas na iniciativa popular, apesar de ainda existir projeto de lei em tramitação que possua tal escopo⁴⁸:

Ademais, a solução proposta não necessita de qualquer lei autorizativa, uma vez que já existente o arcabouço normativo para tanto. Logo, os projetos de lei nº 7005/13 e 2024/2011, que se referem, todos, à inserção, na Lei 9.709/98, da possibilidade de

⁴⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2000, p. 384.

⁴⁸ GARCIA, André Pinto. A falácia da iniciativa popular em projetos de lei: uma análise sob a perspectiva da e-democracy. Publicações da Escola Superior da AGU, fls. 31, v. 8, n. 2, 2016. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1103>. Acesso em: 21 ago. 2025.

assinaturas digitais nas iniciativas populares, não possuem razão de existir e são fruto de desconhecimento legislativo: a Medida Provisória nº 2.200-2/01, art. 10, § 1º67, já equipara a assinatura eletrônica com certificação digital ICP-Brasil às assinaturas manuscritas.

Concluindo, para validar a cidadania do indivíduo e verificar se está em gozo integral de seus direitos políticos, basta inserir, no próprio certificado digital, o número do título de eleitor do seu titular. Restando claro que, para facilitar o processo de iniciativa popular, basta um pouco mais de divulgação de tais recursos, que são desconhecidos até mesmo por agentes políticos, conforme exposto.

3.4.2 Do Estudo Prévio

Uma das principais questões que poderiam limitar, tanto a competência popular quanto a parlamentar em relação à iniciativa legislativa em matéria tributária seriam as possíveis condições únicas do Poder Executivo de avaliar e realizar estudos sobre os efeitos no orçamento realizados por alterações tributárias, como afirma Roque A. Carrazza:

Ora, só o Executivo tem condições de avaliar a repercussão financeira de “isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”. Não faz sentido, vênha concessa, exigir que o Executivo faça o demonstrativo, sobre as receitas e despesas, de benefícios fiscais que ele não previu, nem sabe quando e em que dimensões surgirão. É o caso, inclusive, de invocarmos, neste passo, a vetusta parêmia *ad impossibilia nemo tenetur*⁴⁹.

Fato é que uma análise sobre a repercussão financeira de tais alterações tributárias é fundamental e necessário, *vide* art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 113 do ADCT da Constituição Federal de 1988:

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. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: I - às alterações das alíquotas dos impostos

⁴⁹ CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. p. 319., 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Na prática, prevalece ainda o entendimento errôneo de que o meio civil e o Parlamento, no máximo, poderiam prever as repercussões políticas de leis tributárias favoráveis, mas não suas consequências práticas, pois carecem de instrumentos técnicos para avaliá-las previamente⁵⁰.

De fato, o Poder Executivo, por sua natureza administrativa e planejadora em relação ao orçamento do ente, acaba por possuir mais meios para realizar um estudo prévio qualificado de eventual modificação em matéria tributária que venha a gerar benefícios fiscais à população. Exemplo disso é um recorte simples realizado por Carolina de Resende Pires Miranda Rodrigues na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, na qual foram identificados aproximadamente 13 projetos que continham alguma espécie benefício fiscal e que foram transformados em lei.

Contudo, apenas 4 foram de autoria parlamentar e, analisando a sua tramitação, verificou-se que um não seguiu as formalidades do referido art. 14 da LRF e recebeu veto total do Governador do estado na época. Outro, inicialmente, não continha benefícios fiscais, recebeu substitutivo que introduziu renúncia de receita em impostos e taxas e fortes indícios apontaram para acordo entre Executivo e Legislativo, reforçados por nota técnica da SEF detalhando impactos e medidas compensatórias. Doravante, o terceiro, embora formalmente parlamentar, levanta dúvidas sobre sua real autoria devido às peculiaridades em sua tramitação, além de que seu conteúdo original foi substituído por dispositivos do Executivo, que incluíam benefícios fiscais, acompanhados de nota técnica da SEF justificando as alterações e medidas compensatórias. Por fim, o quarto, originalmente voltado à alteração do prazo de recolhimento do ITCD, recebeu substitutivo no segundo turno que concedeu isenção do imposto a entidades da administração indireta do Estado, concluindo a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária que não havia renúncia de receita.

⁵⁰ RODRIGUES, Carolina de Resende Pires Miranda. A proposição legislativa e a estimativa de impacto: uma limitação para a concessão dos benefícios fiscais. Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 18, n. 2, 2020. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/35/18>. Acesso em: 25 ago. 2025

Comprovando-se desta forma, que, em contexto prático, o Poder Executivo possui mais recursos administrativos para propor e alterar as leis em matéria tributária que impliquem em modificações no erário, principalmente negativas.

Embora, a referida autora prossegue levantando instrumentos postos à disposição para mitigar tal assimetria informacional, sendo o mais efetivo e acessível aos cidadãos e aos parlamentares a Lei nº 12.527, de 27 de novembro de 2011, que visa garantir o acesso a informações previstas no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Além do mais, outro meio seria o Direito de Petição, previsto no art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da Constituição Federal (CF/88), que garante aos cidadãos o direito de requerer por via direta informações à administração pública, facilitando, dessa forma, a realização do aludido estudo prévio necessário às proposições legislativas que visem criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita.

Diante o exposto, torna-se evidente que, tanto o corpo civil quanto o Poder Legislativo são capazes, constitucionalmente e concretamente, de propor leis em matéria tributária, sejam elas negativas ou positivas ao erário. Apesar de ser mais dificultoso para tais agentes a apresentação de análise sobre os impactos financeiros no orçamento do ente federado, seguindo os padrões formais do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, existem instrumentos legislativos próprios para que a sociedade colha as informações necessárias e realize tal estudo prévio.

Nesse sentido, a utilização da certificação digital pela ICP-Brasil como meio de validação das assinaturas eletrônicas em projetos de lei de iniciativa popular representa não apenas uma modernização dos procedimentos legislativos, mas também uma forma de concretizar a soberania popular em tempos de transformação tecnológica.

Com efeito, a adoção dessa alternativa possibilitaria a ampliação da efetividade do art. 14, III, da Constituição Federal, que consagra o direito de o povo participar diretamente do processo legislativo, pois o avanço contribuiria para aproximar o cidadão das decisões políticas e econômicas, especialmente na seara tributária, tradicionalmente dominada pelos poderes constituídos e, portanto, distante da participação civil.

A simplificação e digitalização dos meios de propositura de leis de iniciativa popular poderiam, assim, restabelecer parte do equilíbrio democrático entre representantes e representados, reforçando a legitimidade das decisões tributárias e ampliando o controle social sobre a arrecadação e aplicação dos recursos públicos.

Além disso, permitiria que a sociedade exercesse de maneira mais ativa sua função fiscalizatória e deliberativa, legitimando a construção de políticas tributárias mais transparentes, inclusivas e socialmente justas.

Portanto, diante da inexistência de reserva de iniciativa em matéria tributária e da possibilidade constitucional de participação direta do povo no processo legislativo, mostra-se plenamente viável a propositura de projetos de lei tributária de iniciativa popular, tendo em vista que desafio atual não reside mais na ausência de fundamento jurídico, mas sim na superação dos entraves práticos e burocráticos que inviabilizam o uso desse importante instrumento democrático.

Dessa forma, a efetivação plena da soberania popular, especialmente em temas sensíveis como a tributação, depende do aperfeiçoamento dos mecanismos de participação direta e do reconhecimento de que a competência legislativa em matéria tributária é, antes de tudo, expressão da própria democracia participativa.

4 ESTUDO NO ESTADO DO CEARÁ

Em se tratando do estado do Ceará, nota-se que há uma certa semelhança em grande parcela das leis orgânicas municipais quando se trata da competência privativa do Prefeito, primordialmente pela determinação da iniciativa privativa em matéria tributária.

Tal fato, apesar de inquietante, ocorre devido a uma forte influência da Constituição Estadual nas leis orgânicas municipais, pois, como será demonstrado a seguir, dispositivos já alterados do referido diploma, que dispõe sobre a privatização de certas leis ao Chefe do Executivo, foram reproduzidos nas leis orgânicas municipais e ainda não foram alterados.

Muito embora vale lembrar que tais dispositivos, apesar de já alterados na Constituição Cearense, ainda permanecem em estado de inconstitucionalidade, como será demonstrado no presente capítulo.

4.1 Constituição Cearense e sua influência nos municípios

A priori, o documento referido em seu art. 60, dispõe sobre a iniciativa de leis em âmbito estadual, delimitando as competências legislativas entre os Deputados Estaduais, o Governador, o Presidente do Tribunal de Justiça, os cidadãos, o Ministério Público, a Defensoria Pública os Tribunais de Contas e as entidades da sociedade civil.

Ocorre que no §2º do referido art., no qual estão dispostas as competências legislativas privativas do Governador, especificamente na alínea d, está determinado que são de iniciativa privativa do Governador as leis que versem sobre a concessão de subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas e contribuições:

§2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

d) concessão de subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas e contribuições;

Entretanto, a redação nem sempre foi a exposta, pois somente com a Emenda Constitucional nº 61, de 19 de dezembro de 2008 – D.O. de 15.01.09, tal texto tomou forma materialmente, haja vista que, anteriormente, a legislação determinava que::

§2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal, da administração direta, autárquica e fundacional;

(...)

Vale salientar que, apesar de votada e alterada, a redação permanece inconstitucional após julgamento de ADI pelo Supremo Tribunal Federal., sendo este o ponto a ser discutido no próximo tópico.

Doravante, ocorre que grande parcela dos municípios cearenses, como Ararendá⁵¹, Baturité⁵², Camocim⁵³, Itaitinga⁵⁴, Beberibe⁵⁵, Boa Viagem⁵⁶, Campos Sales⁵⁷, Caucaia⁵⁸,

⁵¹ BRASIL. Município de Ararendá. Lei Orgânica do Município de Ararendá. Ararendá: Câmara Municipal, 2024. Disponível em: https://camaradeararenda.ce.gov.br/arquivos/609/LEI_ORGANICA_MUNICIPAL__2024_0000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

⁵² BRASIL. Município de Baturité. Lei Orgânica do Município de Baturité, 05 de abril de 1990. Baturité. Câmara Municipal, 2023. Disponível em: https://www.camarabaturite.ce.gov.br/arquivos/678/LEI%20ORGANICA%20MUNICIPAL__2023_0000001.pdf. Acesso em 11 dez. 25.

⁵³ BRASIL. Município de Camocim. Lei Orgânica do Município de Camocim, 27 de junho de 2008. Camocim. Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <https://camocim.ce.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/lei-organica-de-camocim-ceara.pdf>. Acesso em: 04 nov. 25.

⁵⁴ BRASIL. Município de Itaitinga. Lei Orgânica do Município de Itaitinga, 02 de maio de 2005. Itaitinga. Câmara Municipal, 2005. Disponível em: https://www.itaitinga.ce.gov.br/arquivos/84/LEI%20ORGANICA_00_2005_0000001.pdf. Acesso em: 04 nov. 25.

⁵⁵ BRASIL. Município de Beberibe. Lei Orgânica do Município de Beberibe, 25 de novembro de 2009. Beberibe. Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <https://www.beberibe.ce.gov.br/leis.php?id=1096>. Acesso em: 11 dez. 25.

⁵⁶ BRASIL. Município de Boa Viagem. Lei Orgânica do Município de Boa Viagem, 05 de abril de 1990. Boa Viagem. Câmara Municipal, 2017. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/1990/3/lei_organica_de_boa_viagem.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

⁵⁷ BRASIL. Município de Campos Sales. Lei Orgânica do Município de Campos Sales, texto revisado e atualizado na 21ª Legislatura Biênio 2011-2012. Campos Sales. Câmara Municipal, 2012. Disponível em: <https://www.cmcampossales.ce.gov.br/doc/LeiOrganica.pdf>. Acesso em: 11 dez. 25.

⁵⁸ BRASIL. Município de Caucaia. Lei Orgânica do Município de Caucaia, revisada e atualizada em 2010, com emendas até 2013. Caucaia. Câmara Municipal, 2010. Disponível em: https://caucaia.ce.gov.br/arquivos/2108/LEI%20ORGANICA%20MUNICIPAL_001_2010_0000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

Eusébio⁵⁹, Forquilha⁶⁰, Graça⁶¹, Hidrolândia⁶², Jucás⁶³, Limoeiro do Norte⁶⁴ Maracanaú⁶⁵, Nova Russas⁶⁶, Orós⁶⁷, Pacatuba⁶⁸, Quixelô⁶⁹, Russas⁷⁰, Ubajara⁷¹ Varjota⁷² copiaram tal dispositivo em suas leis orgânicas, e os que não o fizeram, o reproduziram com intensa semelhança.

Destarte, a problemática relatada persiste justamente porque os municípios não atualizaram suas leis assim como fez a Constituição Estadual em 2008, gerando atrasos nas

⁵⁹ BRASIL. Município de Eusébio. Lei Orgânica do Município de Eusébio, 16 de junho de 2008. Eusébio. Prefeitura, 2008. Disponível em: <https://eusebio.ce.gov.br/leis.php?id=2194>. Acesso em: 11 dez. 25.

⁶⁰ BRASIL. Município de Forquilha. Lei Orgânica do Município de Forquilha, 17 de novembro de 2017. Forquilha. Prefeitura, 2017. Disponível em: https://www.forquilha.ce.gov.br/arquivos/95/LEIS%20MUNICIPAIS_ORGANICA_2017_0000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

⁶¹ BRASIL. Município de Graça. Lei Orgânica do Município de Graça, 05 de abril de 1990. Graça. Prefeitura, 2019. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2010/2/25-04-2019_10-17-43_5cc1b37798ad1_lei_1.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

⁶² BRASIL. Município de Hidrolândia. Lei Orgânica do Município de Hidrolândia, 05 de abril de 1990. Hidrolândia. Prefeitura, 2020. Disponível em: https://www.hidrolandia.ce.gov.br/arquivos/343/LEIS__2020_0000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

⁶³ BRASIL. Município de Jucás. Lei Orgânica do Município de Jucás, 02 de maio de 2016. Jucás. Secretaria do Governo, 2016. Disponível em: https://jucas.ce.gov.br/pdfs/diariooficialeetronico/ano1/ano1_01.pdf. Acesso em 11 dez. 25.

⁶⁴ BRASIL. Município de Limoeiro do Norte. Lei Orgânica do Município de Limoeiro do Norte, atualizada em 2 de julho de 2013. Limoeiro do Norte: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <https://www.camaralimoeirodonorte.ce.gov.br/doc/LeiOrganica.pdf>. Acesso em: 04 nov. 25.

⁶⁵ BRASIL. Município de Maracanaú. Lei Orgânica do Município de Maracanaú. Maracanaú: Câmara Municipal. Disponível em: https://www.camaramaracanau.ce.gov.br/arquivos/4180/LEI_ORGANICA_MUNICIPAL_001_2025_0000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 2025.

⁶⁶ BRASIL. Município de Nova Russas. Lei Orgânica do Município de Nova Russas, revisada pelas emendas à Lei Orgânica 02/2013 a 051/2013, promulgadas em 04 de Novembro de 2013. Nova Russas: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: https://cmnovarussas.ce.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Lei-Organica_011990_2015_0000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 2025.

⁶⁷ BRASIL. Município de Orós. Lei Orgânica do Município de Orós, 31 de março de 1990. Orós: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <https://camaraoros.ce.gov.br/doc/LeiOrganica.pdf>. Acesso em: 11 dez. 25.

⁶⁸ BRASIL. Município de Pacatuba. Lei Orgânica do Município de Pacatuba, 22 de setembro de 2009. Pacatuba. Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <https://www.cmpacatuba.ce.gov.br/doc/LeiOrganica.pdf>. Acesso em: 04 nov. 25.

⁶⁹ BRASIL. Município de Quixelô. Lei Orgânica do Município de Quixelô, 05 de abril de 1990. Quixelô: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: https://www.camaraquixelo.ce.gov.br/arquivos/29/LEI_ORGANICA_MUNICIPAL_01_2025_0000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

⁷⁰ BRASIL. Município de Russas. Lei Orgânica do Município de Russas, 4 de dezembro de 2012. Russas Câmara Municipal, 2012. Disponível em: <https://camararussas.ce.gov.br/institucional/legislacao/esfera/6/>. Acesso em: 04 nov. 25.

⁷¹ BRASIL. Município de Ubajara. Lei Orgânica do Município de Ubajara, 24 de março de 2022. Ubajara. Câmara Municipal, 2022. Disponível em: <https://cmubajara.ce.legisgov.com.br/compilacao/1378/>. Acesso em: 04 nov. 25.

⁷² BRASIL. Município de Varjota. Lei Orgânica do Município de Varjota, atualizada em maio de 2015. Varjota. Câmara Municipal, 2015. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/1990/1/lei_organica_do_municipio_de_varjota.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

leis municipais cearenses e, conseqüentemente, dificuldades para a democratização da iniciativa em leis de matéria tributária no âmbito municipal.

Exemplos do contrário são o município de Fortaleza⁷³ e de Sobral⁷⁴. O primeiro deles capital do Estado do Ceará, por intermédio da Emenda à Lei Orgânica nº 18, de 16 de dezembro de 2020, revogou o inciso II, § 1º do art. 46, que regulava a matéria tributária como de competência privativa do prefeito:

§ 1º São da iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
 I – criação de cargos, empregos e funções públicas na administração direta, indireta e fundacional, estabelecendo a respectiva remuneração;
~~II – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária e serviços públicos, exceto os contidos no art. 34 desta Lei Orgânica;~~
 II – (Revogado) Revogado pelo Art. 18. - Emenda à Lei Orgânica nº 18, de 16 de dezembro de 2020.

Já Sobral, em sua lei orgânica define que a Câmara Municipal, obrigatoriamente, deverá convocar pelo menos um audiência pública na tramitação de Projetos de Lei que versem sobre matéria tributária e outras matérias:

Art. 50-A. A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos uma audiência pública na tramitação de Projetos de Lei que versem sobre: I - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano; II - Plano Plurianual; III - Diretrizes Orçamentárias; IV - Orçamento; V - **Matéria tributária**; VI - Zoneamento urbano, lei de parcelamento uso e ocupação do solo; VII - Códigos e edificações.

4.2 ADI 5768

A Constituição do Estado do Ceará, apesar de ter sido emendada em 2008, como exposto, não cumpriu com o objetivo de cessar a inconstitucionalidade presente em seu art. 60, pois, embora o termo “matéria tributária” não se encontre mais no rol de competências legislativas privativas do chefe do executivo estadual, ainda sim, temas que integram tal matéria apresentam-se como de competência privativa do governador.

⁷³ BRASIL. Município de Fortaleza. Lei Orgânica do Município de Fortaleza, 16 de dezembro de 2020. Fortaleza. Câmara Municipal, 2020. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3683/text#115689>. Acesso em: 04. nov 2025.

⁷⁴ BRASIL. Município de Sobral. Lei Orgânica do Município de Sobral, atualizada até a Emenda à Lei Orgânica nº 033, de 10 de maio de 2022. Sobral. Câmara Municipal, 2022. Disponível em: <https://transparencia.sobral.ce.gov.br/arquivo/nome:21ca1b47dfca3c9955ca34c4d46a7e3d.pdf>. Acesso em 11. dez 25.

Como exposto no ponto 1.2.2 do presente trabalho acadêmico, leis que alterem a criação, cobrança, controle e extinção dos tributos são de natureza tributária. Portanto, revelando-se tal emenda improdutiva, especificamente nesse ponto.

Tanto o é que no ano de 2017, o então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, ajuizou questionamento ao dispositivo legal citado anteriormente, alegando que o referido violava o princípio da simetria, uma vez que “as constituições estaduais devem observar a estrutura estabelecida pela Constituição da República, sendo inconstitucional qualquer ampliação das hipóteses de iniciativa privativa”. Sustentando, ainda, que a Constituição Federal, em seus arts. 61 a 69, define as normas fundamentais do processo legislativo, atribuindo, nos termos nela previstos, a iniciativa para a proposição de leis⁷⁵.

Inclusive, o Ministro Relator, Marco Aurélio, foi preciso ao afirmar que, diversas vezes, o Supremo já se manifestou no sentido de serem as regras do processo legislativo descritas na Constituição Federal aplicáveis aos entes federados por força do princípio da simetria, porquanto corolário do princípio da separação dos poderes, estando ausente na Carta Magna, reserva de iniciativa em matéria tributária “*Ausente, considerada a Carta de 1988, previsão alusiva à reserva de iniciativa material para a formalização de proposições legislativas mediante as quais reduzida base de cálculo ou concedido subsídio, isenção, anistia ou remissão em relação a impostos, taxas e contribuições, descabe ao Estados fazê-lo, impondo indevida restrição à atuação do legislador estadual na matéria.*”.

Relativamente, por unanimidade, o Tribunal julgou procedente o requerimento da ADI 5768 e declarando o aludido art. 60, § 2º, alínea “d”, da Constituição do Estado do Ceará, na redação dada pela Emenda de nº 61, de 19 de dezembro de 2008:

PROCESSO LEGISLATIVO – MATÉRIA TRIBUTÁRIA – INICIATIVA – RESERVA – AUSÊNCIA. Inexiste reserva de iniciativa de projetos de lei versando matéria tributária, a teor do disposto no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicável aos Estados por força da simetria. Precedente: recurso extraordinário com agravo nº 743.480, relator o ministro Gilmar Mendes, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 20 de outubro de 2013, submetido à sistemática da repercussão geral – Tema nº 682.

(ADI 5768, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 11-09-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 26-09-2019 PUBLIC 27-09-2019).

⁷⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI questiona norma do CE que reserva ao governador iniciativa para conceder benefício fiscal. Portal STF, Brasília, DF, 04 de setembro de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=354617>. Acesso em: 04 nov. 2025.

Essa decisão do Supremo Tribunal Federal, portanto, reforça de maneira inequívoca a inexistência de reserva de iniciativa legislativa em matéria tributária no âmbito dos entes subnacionais, reafirmando a necessidade de que as Constituições estaduais e, por consequência, as Leis Orgânicas municipais, observem estritamente o modelo de repartição de competências previsto na Constituição Federal.

Apesar disso, nota-se que o entendimento consolidado pelo STF ainda encontra resistência prática em diversos municípios cearenses, cujas Leis Orgânicas continuam a prever, de forma inconstitucional, a iniciativa privativa do chefe do Executivo para leis que versem sobre tributos. Essa permanência de dispositivos incompatíveis com a ordem constitucional revela não apenas um descompasso entre o direito posto e o direito aplicado, mas também a dificuldade dos legisladores locais em atualizar seus textos normativos à luz da jurisprudência e da doutrina contemporânea.

Tal cenário demonstra que a Emenda Constitucional nº 61/2008, embora tenha representado um avanço formal no texto da Constituição Estadual, mostrou-se insuficiente para eliminar a inconstitucionalidade material persistente, mantendo-se, na prática, a limitação ilegítima à atuação do Poder Legislativo. Assim, evidencia-se a urgência de uma revisão estrutural nas normas orgânicas municipais e estaduais, de modo a garantir o exercício efetivo da competência concorrente em matéria tributária, conforme já pacificado pela Suprema Corte.

Esse panorama serve, portanto, como fundamento para a análise subsequente deste trabalho, que se volta a examinar, sob a ótica comparativa, o tratamento conferido pelas Leis Orgânicas dos municípios de Fortaleza e de Limoeiro do Norte à iniciativa legislativa em matéria tributária, revelando o grau de conformidade (ou inconformidade) dessas normas com os preceitos constitucionais e jurisprudenciais ora destacados.

4.3 Entrevista com Vereador do Município de Limoeiro do Norte

Na Lei Orgânica do Município de Limoeiro do Norte, no estado do Ceará, está previsto que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre matéria tributária:

Art. 35 – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
I – regime jurídico dos servidores;
II – criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

- III – organização administrativa, **matéria tributária**, orçamentária e serviços públicos;
- IV – criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e de órgãos da administração pública.

Para entender melhor as consequências práticas de se ter uma lei orgânica desatualizada tanto com a Constituição Estadual do seu estado quanto com a jurisprudência e doutrina pátria, foi realizada entrevista com um membro do Poder Legislativo Municipal do referido município, fitando investigar quais são as dificuldades encontradas por ele para o exercício de sua função política.

O entrevistado é Rubem Sérgio de Araújo, que nasceu dia 10 de junho de 1981, na cidade de Limoeiro do Norte - CE. Rubem concluiu o ensino superior e possui Bacharel em Direito pela Universidade Potiguar (UnP). Além disso, Em 2001, aos 20 anos, foi aprovado no concurso da Polícia Militar do Ceará, porém a convocação só ocorreu no final do ano de 2005, tendo trabalhado de frentista e mototaxista entre os anos de 2001 a 2005 até o ingresso nas fileiras da corporação no cargo de Soldado PM. Como policial militar, trabalhou em várias Cidades do Vale do Jaguaribe, sendo promovido à graduação de Cabo no ano de 2015, e, posteriormente, a 3º Sargento no ano de 2020. Por fim, Cabo Rubem (Rubinho) iniciou sua vida política no ano de 2016, quando se candidatou ao cargo de Vereador no Município de Limoeiro do Norte, obtendo 445 votos, figurando, assim, como primeiro suplente de seu partido. Em 2020, Cabo Rubem se candidatou mais uma vez ao cargo de Vereador, sendo eleito o vereador mais votado de seu partido (PL) com o total de 1029 votos⁷⁶.

Código QR com link vinculado à entrevista:



Entrevistador – Jean Christian Maia de Castro: Bom dia. Meu nome é Jean Christian Maia de Castro, sou aluno da Faculdade de Direito da UFC, cursando o décimo semestre. Tenho 22 anos e estou realizando uma pesquisa para o meu Trabalho de Conclusão de Curso, cujo tema é a possível constitucionalidade ou inconstitucionalidade da iniciativa privativa, em matéria tributária, atribuída ao chefe do Poder Executivo, especialmente no

⁷⁶ CÂMARA (Limoeiro do Norte). Biografia de Rubem Sérgio de Araújo. 2025. Disponível em: <https://camaralimoeirodonorte.ce.gov.br/vereadores/115>. Acesso em: 02 dez. 2025.

âmbito municipal. Estou desenvolvendo um estudo comparado no estado do Ceará. Para essa pesquisa, realizo hoje uma entrevista com o vereador do meu município de origem, Limoeiro do Norte, conhecido como Cabo Rubem. Bom dia, Cabo Rubem. Poderia se apresentar, por favor?

Entrevistado – Vereador Rubem Sérgio de Araújo (Cabo Rubem): Bom dia, Jean, e bom dia a todos que assistirão a este vídeo. Meu nome é Rubem Sérgio de Araújo, tenho 44 anos e estou no meu segundo mandato como vereador em Limoeiro do Norte. Sou popularmente conhecido como Cabo Rubem.

Entrevistador: Muito obrigado. O senhor tem alguma consideração inicial a fazer sobre o tema da entrevista?

Entrevistado: Primeiramente, agradeço pela oportunidade e pela abordagem desse tema no seu TCC. É um assunto rico, sobre o qual muitos parlamentares, em diversos municípios, não têm conhecimento, mesmo estando na função de representar a população. Trata-se de um tema que pode ser debatido em várias cidades e em diferentes situações. Por isso, parabenizo sua iniciativa.

Entrevistador: Muito obrigado. Preparei sete perguntas para o senhor. Vamos à primeira: o senhor sabia que, de acordo com a Lei Orgânica de Limoeiro do Norte, a iniciativa legislativa em matéria tributária é privativa do chefe do Poder Executivo? Caso sim, o que pensa sobre essa exclusividade?

Entrevistado: Sim, temos conhecimento de que a Lei Orgânica do município estabelece competência exclusiva do Executivo nessa matéria. Entretanto, sabemos que há entendimentos e decisões de tribunais superiores que reconhecem a possibilidade de atuação do Poder Legislativo. Apesar disso, nossa Lei Orgânica ainda prevê essa exclusividade.

Entrevistador: Segunda pergunta: o senhor já tentou propor alguma lei envolvendo matéria tributária?

Entrevistado: Sim. Recentemente apresentei um projeto de lei que tratava da concessão de isenção de IPTU a cidadãos que solicitassem, junto à Prefeitura, reparos no calçamento ou no asfalto de sua rua e que não fossem atendidos no prazo de 45 dias. A ideia era que, se o serviço não fosse realizado, o contribuinte teria direito à isenção do IPTU no ano seguinte. No entanto, o projeto foi barrado na Comissão de Legislação por contrariar a Lei

Orgânica. Mesmo existindo decisões superiores que reconhecem a possibilidade de iniciativa parlamentar em matéria tributária, não conseguimos reunir votos suficientes para apresentar uma emenda modificando a Lei Orgânica. Assim, o projeto não avançou.

Entrevistador: Então, ele foi barrado especificamente por causa da competência privativa prevista na Lei Orgânica?

Entrevistado: Exatamente.

Entrevistador: Terceira pergunta: quais são as principais dificuldades que o senhor encontra, enquanto vereador, para propor leis em geral no município?

Entrevistado: Hoje sou vereador de oposição, que é minoria na Câmara Municipal de Limoeiro do Norte. Não conseguimos sequer apresentar um requerimento para instaurar uma CPI, muito menos aprovar projetos que modifiquem a Lei Orgânica, já que é necessário o apoio de pelo menos um terço dos vereadores. Portanto, a maior dificuldade é de natureza política.

Entrevistador: Entendo. Quarta pergunta: o senhor percebe uma possível forte concentração de prerrogativas no Poder Executivo municipal que interfira no trabalho legislativo?

Entrevistado: Sim. Infelizmente, isso é uma realidade não apenas nos municípios, mas também nas assembleias estaduais e no Congresso Nacional. Existe uma concentração de poder no Executivo que limita a atuação dos parlamentares.

Entrevistador: Pergunta número cinco: caso o dispositivo da Lei Orgânica referente à iniciativa privativa em matéria tributária fosse revogado, o senhor acredita que haveria mais benefícios ou malefícios?

Entrevistado: Acredito que haveria mais benefícios. Muitas ideias são barradas logo no início para evitar que ganhem força ou repercussão popular. Se esses projetos chegassem ao plenário, provavelmente teriam maior chance de aprovação, porque a população tomaria conhecimento e cobraria seus representantes. Assim, projetos voltados ao povo teriam mais visibilidade. Impedir que essas propostas avancem reduz a democratização do processo legislativo.

Entrevistador: Pergunta número seis: o senhor enxerga a participação popular nos procedimentos legislativos de Limoeiro do Norte como satisfatória? Poderia dar alguns exemplos?

Entrevistado: Infelizmente, a participação popular é muito pequena. Quando há mobilização, costuma vir de categorias específicas da sociedade civil, quando o tema as beneficia diretamente. Mas, de modo geral, a participação da população é reduzida.

Entrevistador: Sétima e última pergunta. O que o senhor acha da iniciativa popular de lei, especialmente para matérias tributárias? Ou seja, a possibilidade de que cidadãos, e não apenas parlamentares, proponham projetos nesse campo?

Entrevistado: Seria de extrema importância. Permitir que a população apresente projetos diretamente nas Casas Legislativas—sejam municipais, estaduais ou federais—ampliaria o debate e colocaria em pauta a vontade popular, sem depender exclusivamente do representante eleito, que muitas vezes falha em representar adequadamente seus eleitores.

Entrevistador: Essas foram todas as perguntas. Agradeço muito pela sua participação. O senhor gostaria de acrescentar algo?

Entrevistado: Acredito que já abordamos tudo o que é relevante sobre o tema. Reforço meus parabéns pela escolha do assunto.

Entrevistador: Eu que agradeço por sua disponibilidade e contribuição. Quando eu apresentar o TCC, avisarei ao senhor e enviarei o link, caso deseje assistir. Muito obrigado.

Entrevistado: Obrigado a você, Jean.

Ao analisar as respostas do entrevistado, destaca-se, inicialmente, a impossibilidade de tramitação de um projeto de lei de natureza tributária apresentado pelo parlamentar, o qual sequer pôde ser submetido à votação em razão do dispositivo da Lei Orgânica Municipal anteriormente mencionado. O caso ilustrado pelo vereador evidencia, de forma concreta, como a previsão de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo funciona, na prática, como um obstáculo ao exercício pleno da função legislativa, impedindo que proposições de interesse coletivo avancem no processo deliberativo.

Além disso, o entrevistado demonstrou possuir conhecimento acerca da possível inconstitucionalidade do referido dispositivo, alinhando-se ao entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal e na doutrina majoritária, que reconhecem a competência concorrente em matéria tributária. Contudo, por integrar a bancada de oposição no município, o vereador enfrenta dificuldades adicionais de natureza política para propor e aprovar uma emenda à Lei Orgânica. Isso se deve às exigências procedimentais rigorosas: para a simples apresentação da proposta de emenda, é necessário o apoio de um terço dos membros da Câmara Municipal; para sua aprovação, exige-se votação em dois turnos, com quórum qualificado de dois terços dos vereadores⁷⁷.

Tais elementos revelam que, embora haja fundamentos jurídicos robustos para a revisão do dispositivo orgânico municipal, a correlação de forças políticas internas ao Legislativo local acaba por inviabilizar qualquer tentativa de atualização normativa. O resultado prático é a manutenção de um cenário de concentração de prerrogativas no Poder Executivo e o conseqüente enfraquecimento da autonomia legislativa dos vereadores, mesmo em matérias em que a Constituição Federal não prevê iniciativa exclusiva.

Doravante, o relato do entrevistado também evidencia uma percepção crítica quanto à forte concentração de prerrogativas no Poder Executivo, fenômeno que, segundo ele, manifesta-se não apenas no âmbito municipal, mas igualmente nos níveis estadual e federal. Para o vereador, essa centralização de poderes produz limitações concretas à atuação parlamentar e restringe a pluralidade do processo legislativo, sobretudo quando associada à manutenção — ainda presente em diversos municípios — de um entendimento inconstitucional que sustenta a iniciativa privativa do Executivo em matéria tributária.

Tal compreensão reforça a ideia de que o desequilíbrio entre os Poderes resulta não somente de fatores políticos locais, mas de uma cultura institucional consolidada, que atribui ao Executivo uma posição de supremacia no processo legislativo, em desacordo com a estrutura constitucional vigente. Como consequência, perpetuam-se práticas que enfraquecem o papel fiscalizador e propositivo do Legislativo, ao mesmo tempo em que impedem a incorporação de propostas oriundas da oposição ou de segmentos sociais diversos, reduzindo a amplitude democrática da formação normativa.

⁷⁷ BRASIL. Município de Limoeiro do Norte. Lei Orgânica do Município de Limoeiro do Norte, atualizada em 2 de julho de 2013. Limoeiro do Norte: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <https://www.camaralimoeirodonorte.ce.gov.br/doc/LeiOrganica.pdf>. Acesso em: 02 dez. 25.

A permanência desse entendimento — sustentado por dispositivos de Leis Orgânicas municipais que ainda atribuem iniciativa exclusiva ao Executivo — intensifica, conforme apontado pelo entrevistado, a concentração de prerrogativas no Poder Executivo. Em última análise, essa situação compromete o princípio da separação dos poderes e impede a concretização de um sistema mais participativo, em que tanto parlamentares quanto a própria população possam contribuir efetivamente com a produção legislativa em matéria tributária.

Por fim, outro ponto relevante extraído da entrevista diz respeito à participação popular nos processos legislativos de Limoeiro do Norte. Conforme relatado pelo vereador, a presença da sociedade civil nas discussões políticas é bastante reduzida, ocorrendo, em geral, apenas quando determinados grupos são diretamente afetados pelas matérias debatidas. Essa baixa participação limita o controle social sobre a atividade legislativa e contribui para a manutenção de estruturas pouco democráticas, especialmente em temas de grande impacto coletivo, como a tributação.

Nesse contexto, o entrevistado destaca que a revogação do dispositivo da Lei Orgânica que estabelece a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo em matéria tributária traria benefícios significativos tanto para o processo legislativo quanto para a população. Para ele, a principal vantagem seria a ampliação do debate público, uma vez que projetos de origem parlamentar poderiam alcançar o plenário, tornando-se objeto de maior visibilidade e, conseqüentemente, de cobrança social. A abertura da iniciativa legislativa em matéria tributária, portanto, contribuiria para democratizar o processo normativo, permitindo que ideias alinhadas aos interesses do povo ganhem espaço e sejam analisadas de forma transparente.

O entrevistado ainda ressalta que a possibilidade de projetos oriundos da própria população por meio da iniciativa popular de lei teria impacto ainda mais profundo na democratização do processo legislativo. Pois a superação da barreira imposta pela Lei Orgânica permitiria que cidadãos apresentassem propostas de forma direta, sem depender exclusivamente da vontade política dos representantes eleitos, o que mitigaria eventuais distorções ou omissões do Legislativo.

Dessa forma, observa-se que a participação popular e a revogação do dispositivo inconstitucional são elementos interdependentes: ao mesmo tempo em que a abertura da iniciativa legislativa fortalece a democracia participativa, o aumento da participação social

tende a pressionar o Legislativo a rever normas que limitam a atuação dos parlamentares e da sociedade. Em síntese, a supressão do dispositivo não apenas corrigiria um vício de inconstitucionalidade, mas também ampliaria o espaço democrático no âmbito municipal, favorecendo um processo legislativo mais plural, transparente e responsivo às demandas coletivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa dedicou-se a examinar o papel essencial da tributação para o financiamento das atividades estatais e a relevância de sua gestão para o meio civil, delimitando o estudo às receitas públicas derivadas e à distinção crucial entre matéria orçamentária e matéria tributária.

O foco central da investigação recaiu sobre a concentração da soberania estatal no Poder Executivo municipal em matéria tributária, uma problemática fortemente influenciada pela Constituição do Estado do Ceará, propondo-se o estudo a examinar as consequências práticas da privatização da iniciativa legislativa em matéria tributária no Município de Limoeiro do Norte, por meio de entrevista com um membro do Parlamento Municipal, visando esclarecer as dificuldades legislativas geradas por essa restrição.

A relevância do tema, tanto teórica quanto prática, justificou a análise, buscando demonstrar como a limitação da iniciativa parlamentar compromete a autonomia do Poder Legislativo, restringe o debate democrático e enfraquece o controle político sobre a arrecadação e destinação das receitas públicas. A questão-problema formulada — se é constitucional a iniciativa privativa do Poder Executivo Municipal para propor leis em matéria tributária, ou se tal restrição viola a competência concorrente do Legislativo, o princípio da separação dos poderes e a autonomia municipal — foi integralmente abordada.

Diante da análise da doutrina constitucional e tributária, das decisões do Supremo Tribunal Federal e de Tribunais de Justiça, bem como dos textos das Leis Orgânicas municipais selecionadas, o trabalho demonstrou que a iniciativa em leis sobre matéria tributária é comum, ou seja, de iniciativa concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, independentemente do âmbito federativo (nacional, estadual ou municipal), pois as normas sobre processos legislativos previstas na Constituição Federal devem ser observadas por todos os entes.

O objetivo do trabalho, que consistia em investigar a (in)constitucionalidade da iniciativa privativa do Poder Executivo em matéria tributária municipal, tomando como base a análise comparada das Leis Orgânicas de municípios cearenses, com destaque para Limoeiro do Norte, foi plenamente alcançado. Concluiu-se que a previsão de iniciativa privativa do Executivo em matéria tributária, conforme constatado em Leis Orgânicas de municípios

cearenses, como em Limoeiro do Norte, não se sustenta à luz dos princípios constitucionais que regem a separação e a harmonia entre os poderes e a competência legislativa concorrente.

A restrição imposta pela Lei Orgânica de Limoeiro do Norte, que impediu o avanço de um projeto de lei de iniciativa parlamentar, é um exemplo prático da mácula da inconstitucionalidade gerada por tais dispositivos. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com método dedutivo, valendo-se de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial.

REFERÊNCIAS

- ALAGOAS.** Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2008.000853-6. Relator: Des. Pedro Augusto Mendonça de Araújo. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 17 maio 2011. Disponível em: . Acesso em: 11 ago. 2025.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Federalismo e princípio da simetria. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 545.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. Coleção Estudos de Direito Tributário. 5. ed., 6. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- BAHIA.** Tribunal de Justiça, ADI n.º 0317504-14.2012.8.05.0000, do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia;
- BARROS, Sérgio Resende de. A iniciativa das leis tributárias. **Revista Jurídica "9 de Julho"**, n. 2, p. 45-53, 2003. Acesso em: 20 ago. 2025.
- BRASIL.** Município de Ararendá. Lei Orgânica do Município de Ararendá. Ararendá: Câmara Municipal, 2024. Disponível em: https://camaradeararenda.ce.gov.br/arquivos/609/LEI_ORGANICA_MUNICIPAL_2024_000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.
- BRASIL.** Município de Baturité. Lei Orgânica do Município de Baturité, 05 de abril de 1990. Baturité. Câmara Municipal, 2023. Disponível em: https://www.camarabaturite.ce.gov.br/arquivos/678/LEI%20ORGANICA%20MUNICIPAL__2023_0000001.pdf. Acesso em 11 dez. 25.
- BRASIL.** Município de Camocim. Lei Orgânica do Município de Camocim, 27 de junho de 2008. Camocim. Câmara Municipal, 2008. Disponível em: <https://camocim.ce.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/lei-organica-de-camocim-ceara.pdf>. Acesso em: 04 nov. 25.
- BRASIL.** Município de Fortaleza. Lei Orgânica do Município de Fortaleza, 16 de dezembro de 2020. Fortaleza. Câmara Municipal, 2020. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3683/text#115689>. Acesso em: 04. nov 2025.
- BRASIL.** Município de Itaitinga. Lei Orgânica do Município de Itaitinga, 02 de maio de 2005. Itaitinga. Câmara Municipal, 2005. Disponível em: https://www.itaitinga.ce.gov.br/arquivos/84/LEI%20ORGANICA_00_2005_0000001.pdf. Acesso em: 04 nov. 25.
- BRASIL.** Município de Beberibe. Lei Orgânica do Município de Beberibe, 25 de novembro de 2009. Beberibe. Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <https://www.beberibe.ce.gov.br/leis.php?id=1096>. Acesso em: 11 dez. 25.
- BRASIL.** Município de Boa Viagem. Lei Orgânica do Município de Boa Viagem, 05 de abril de 1990. Boa Viagem. Câmara Municipal, 2017. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/1990/3/lei_organica_de_boa_viagem.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

BRASIL. Município de Campos Sales. Lei Orgânica do Município de Campos Sales, texto revisado e atualizado na 21ª Legislatura Biênio 2011-2012. Campos Sales. Câmara Municipal, 2012. Disponível em: [https://www.cmcampossales.ce.gov.br/doc/Lei Organica.pdf](https://www.cmcampossales.ce.gov.br/doc/Lei%20Organica.pdf). Acesso em: 11 dez. 25.

BRASIL. Município de Caucaia. Lei Orgânica do Município de Caucaia, revisada e atualizada em 2010, com emendas até 2013. Caucaia. Câmara Municipal, 2010. Disponível em: https://caucaia.ce.gov.br/arquivos/2108/LEI%20ORGANICA%20MUNICIPAL_001_2010_000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

BRASIL. Município de Eusébio. Lei Orgânica do Município de Eusébio, 16 de junho de 2008. Eusébio. Prefeitura, 2008. Disponível em: <https://eusebio.ce.gov.br/leis.php?id=2194>. Acesso em: 11 dez. 25.

BRASIL. Município de Forquilha. Lei Orgânica do Município de Forquilha, 17 de novembro de 2017. Forquilha. Prefeitura, 2017. Disponível em: https://www.forquilha.ce.gov.br/arquivos/95/LEIS%20MUNICIPAIS_ORGANICA_2017_000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

BRASIL. Município de Graça. Lei Orgânica do Município de Graça, 05 de abril de 1990. Graça. Prefeitura, 2019. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2010/2/25-04-2019_10-17-43_5cc1b37798ad1_lei_1.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

BRASIL. Município de Hidrolândia. Lei Orgânica do Município de Hidrolândia, 05 de abril de 1990. Hidrolândia. Prefeitura, 2020. Disponível em: https://www.hidrolandia.ce.gov.br/arquivos/343/LEIS__2020_0000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

BRASIL. Município de Jucás. Lei Orgânica do Município de Jucás, 02 de maio de 2016. Jucás. Secretaria do Governo, 2016. Disponível em: https://jucas.ce.gov.br/pdfs/diariooficialeetronico/ano1/ano1_01.pdf. Acesso em 11 dez. 25.

BRASIL. Município de Limoeiro do Norte. Lei Orgânica do Município de Limoeiro do Norte, atualizada em 2 de julho de 2013. Limoeiro do Norte: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <https://www.camaralimoeirodonorte.ce.gov.br/doc/LeiOrganica.pdf>. Acesso em: 04 nov. 25.

BRASIL. Município de Maracanaú. Lei Orgânica do Município de Maracanaú. Maracanaú: Câmara Municipal. Disponível em: https://www.camaramaracanau.ce.gov.br/arquivos/4180/LEI_ORGANICA_MUNICIPAL_001_2025_0000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. Município de Nova Russas. Lei Orgânica do Município de Nova Russas, revisada pelas emendas à Lei Orgânica 02/2013 a 051/2013, promulgadas em 04 de Novembro de 2013. Nova Russas: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: https://cmnovarussas.ce.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Lei-Organica_011990_2015_0000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. Município de Orós. Lei Orgânica do Município de Orós, 31 de março de 1990. Orós: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <https://camaraoros.ce.gov.br/doc/LeiOrganica.pdf>. Acesso em: 11 dez. 25.

BRASIL. Município de Pacatuba. Lei Orgânica do Município de Pacatuba, 22 de setembro de 2009. Pacatuba. Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <https://www.cmpacatuba.ce.gov.br/doc/LeiOrganica.pdf>. Acesso em: 04 nov. 25.

BRASIL. Município de Quixelô. Lei Orgânica do Município de Quixelô, 05 de abril de 1990. Quixelô: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: https://www.camaraquixelo.ce.gov.br/arquivos/29/LEI_ORGANICA_MUNICIPAL_01_2025_0000001.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

BRASIL. Município de Russas. Lei Orgânica do Município de Russas, 4 de dezembro de 2012. Russas Câmara Municipal, 2012. Disponível em: <https://camararussas.ce.gov.br/institucional/legislacao/esfera/6/>. Acesso em: 04 nov. 25.

BRASIL. Município de Sobral. Lei Orgânica do Município de Sobral, atualizada até a Emenda à Lei Orgânica nº 033, de 10 de maio de 2022. Sobral. Câmara Municipal, 2022. Disponível em: <https://transparencia.sobral.ce.gov.br/arquivo/nome:21ca1b47dfca3c9955ca34c4d46a7e3d.pdf>. Acesso em 11. dez 25.

BRASIL. Município de Ubajara. Lei Orgânica do Município de Ubajara, 24 de março de 2022. Ubajara. Câmara Municipal, 2022. Disponível em: <https://cmubajara.ce.legisgov.com.br/compilacao/1378/>. Acesso em: 04 nov. 25.

BRASIL. Município de Varjota. Lei Orgânica do Município de Varjota, atualizada em maio de 2015. Varjota. Câmara Municipal, 2015. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/1990/1/lei_organica_do_municipio_de_varjota.pdf. Acesso em: 11 dez. 25.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI questiona norma do CE que reserva ao governador iniciativa para conceder benefício fiscal. Portal STF, Brasília, DF, 04 de setembro de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=354617>. Acesso em: 04 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 724 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07-05-1992, DJ 27-04-2001 PP-00057 EMENT VOL-02028-01 PP-00065.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento 809719 AgR. Relator: Min. Luiz Fux. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 26 abril 2013. Disponível em: . Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 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.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 146.733-9/SP) (Adi 447c, Rel. Min. Octavio Gallotti, voto do Min. Carlos Velloso, julgamento em 5- 6-1991, Plenário, DJ de 5-3-1993.).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 779844 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 29-09-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 13-10-2017 PUBLIC 16-10-2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 793298 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 21-06-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 111.954/PR, DJU 24/06/1988); AI-AgR 658576/RS, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, Julgamento em 27/11/2007; AI-AgR 679355/RS, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, Julgamento em 27/11/2007.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário.** São Paulo: Saraiva, 1963.

CÂMARA (Limoeiro do Norte). **Biografia de Rubem Sérgio de Araújo.** 2025. Disponível em: <https://camaralimoeirodonorte.ce.gov.br/vereadores/115>. Acesso em: 02 dez. 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Lisboa, 2004, p. 288.

CASTELLS, Manuel de. Redes de Indignação e Esperança: **Movimentos Sociais na Era da Internet.** Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 176. Disponível em: <https://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/05/ficha-limpa-e-o-quarto-projeto-de-iniciativa-popular-se-tornar-lei.html>. Acesso em: 21 ago. 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 350.

CARVALHO, Paulo Barros. **Curso de direito tributário.** São Paulo: Saraiva, 1995.

Contribuição para Iluminação Pública presente no art. 3º, inc. 4 da LEI Nº 1.214, DE 30 DE SETEMBRO DE 2.005 (**Código Tributário do Município de Limoeiro do Norte**).

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0019805-18.2015.8.08.0000. Relator: Des. Samuel Meira Brasil Jr. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 19 maio 2016. Disponível em: [link]. Acesso em: 11 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0017650-08.2016.8.08.0000. Relator: Des. Dair José Bregunze de Oliveira. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 14 dezembro 2016. Disponível em: [link]. Acesso em: 12 ago. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** São Paulo: Saraiva, v. 1, 2000.

GARCIA, André Pinto. A falácia da iniciativa popular em projetos de lei: uma análise sob a perspectiva da e-democracy. **Publicações da Escola Superior da AGU**, v. 8, n. 2, 2016. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1103>. Acesso em: 21 ago. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Justiça de Goiás. Ação Direta de Inconstitucionalidade 200800131848. Relator: Des. Beatriz Figueiredo Franco. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 20 novembro 2009. Disponível em: [link]. Acesso em: 12 ago. 2025.

JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da R. **Manual de Direito Tributário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 25. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. Atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Série IDP: Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555593952/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774944/>. Acesso em: 15 maio 2025.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada: e legislação constitucional**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Adalberto Alves de. **Os poderes constitucionais do município**. 2009. Trabalho final (Pós-Graduação em Administração Legislativa) – Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS), Brasília, 2009.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Paraná. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1331625-7. Relator: Des. Rogério Coelho. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 04 abril 2016. Disponível em: [link]. Acesso em: 12 dez. 2025.

ROCHA, Guilherme Aparecido da. **A constitucionalidade e a legalidade das leis tributárias de iniciativa parlamentar**. 2017. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília, 2017.

RODRIGUES, Carolina de Resende Pires Miranda. A proposição legislativa e a estimativa de impacto: uma limitação para a concessão dos benefícios fiscais. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 18, n. 2, 2020. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/35/18>. Acesso em: 25 ago. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça de Rondônia. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0009432-74.2011.822.0000.

SALÉH, Celso. **O Município na Constituição de 1988**. Brasília, 1989.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Ação Direta de Inconstitucionalidade 9186005-80.2013.8.24.0000. Relator: Des. Monteiro Rocha. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 01 junho 2016. Disponível em: [link]. Acesso em: 12 ago. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade 0420267-79.2010. Relator: Des. Octavio Helene. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, 06 julho 2011. Disponível em: [link]. Acesso em: 12 ago. 2025.

SEGUNDO, Hugo de Brito M. **Manual de Direito Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. Disponível em:
<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776962/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

TEIXEIRA, Fábio César. Lei de iniciativa popular para revogação da Planta Genérica de Valores do IPTU: inconstitucionalidade. **Revista de Direito Público da Procuradoria-Geral do Município de Londrina**, v. 7, n. 1, 2018. Disponível em:
<https://www.aprolon.com.br/pkp/ojs/index.php/rdp-pgmlondrina/article/view/157>. Acesso em: 20 ago. 2025.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.