

## **Parecer Jurídico**

**Requerente:** Poder Legislativo de Cláudio/MG

**Solicitante:** Presidência da Casa Legislativa

**Assunto:** **Projeto de Lei n.º 36, de 07 de junho de 2021**, o qual “Institui o Programa ‘IPTU Verde’ e autoriza a concessão de desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis”.

**Parecerista:** Dr. Rodrigo dos Santos Germini, OAB/MG: 145.659

Aspectos de Legalidade; Constitucionalidade;  
Iniciativa; Competência; Juridicidade; Moralidade;  
Técnica Legislativa.

### **1. Relatório:**

Trata-se de parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e aspectos regimentais acerca da(s) Proposição(es) Legislativa(s) em epígrafe.

O projeto é de autoria do vereador Tim Maritaca, constituindo-se pela Proposição Legislativa e respectiva justificativa.

Registro que **será utilizada linguagem lacônica**, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

É, em síntese, o breve relato.

### **2. Síntese da Análise Jurídica:**

Da análise jurídica da proposição, extrai-se que:

## **2.1 Inexistência de Vícios de Iniciativa e Competência Legislativa:**

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*<sup>1</sup>.

A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*.

O processo legislativo – tanto quanto o processo judicial – se constitui de **uma série de atos preordenados a um mesmo fim**, no caso, a **regular promulgação de uma norma legislativa**. Sua fase inicial é a da apresentação, pela qual a proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e aprovação, se for o caso.

A(s) Proposição(ões) Legislativa(s) em apreço foi(ram) protocolizada(s) perante o Poder Legislativo Municipal em 07 de junho do corrente ano, não se vislumbrando vícios formais.

Conforme se extrai do Artigo 143 do Regimento Interno do Poder Legislativo, a Proposição é “**o instrumento regimental de formalização de matéria sujeita à apreciação da Câmara Municipal**<sup>2</sup>”. Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes.

---

<sup>1</sup> A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento. O procedimento padrão é aquele de que resulta a lei ordinária, assim denominada por tratar-se daquela que, ao menos a priori, é a norma legislativa mais comum.

<sup>2</sup> Há uma imperfeição nesta redação, pois, quem delibera sobre a Proposição é o “Poder Legislativo”, e não a “Câmara Municipal”, a qual é, apenas, a sede do Poder Legislativo.

Especificamente quanto aos requisitos regimentais da Proposição, estatui o artigo 146 que:

Art. 146 - A proposição deve atender aos seguintes requisitos:

- I – redigida com clareza e observância da técnica legislativa;
- II - estar em conformidade com o texto constitucional, com a Lei Orgânica do Município, ordenamento jurídico vigente e com este Regimento;
- III - não guardar identidade nem semelhança com outra em tramitação;
- IV – não acumular assuntos distintos;
- V - não constituir matéria prejudicada.

O projeto de lei em referência **atendeu aos requisitos regimentais, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação mínimos, necessários ao seu acolhimento.**

Além disso, não existem vícios de iniciativa, estando consubstanciado **o interesse local** que legitima a atuação legislativa própria do ente municipal, sendo cabível, neste caso, **a deflagração do processo legislativo a partir de ato dos Vereadores, os quais detêm competência legislativa própria e residual.** É dizer, portanto, que **não se trata de matéria privativa ao Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora<sup>3</sup>, tampouco matéria privativa do Poder Executivo**, razão pela qual os Edis podem deflagrar o Processo Legislativo.

## **2.2 Inexistência de Vícios de Técnica Legislativa:**

A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei!

---

<sup>3</sup> O poder de iniciativa é *privativo* ou *reservado* quando a apresentação de determinada espécie legislativa ou de proposição versando sobre determinada matéria incumbe a um único órgão ou “Poder” do Estado, sendo vedado aos demais, neste caso, propor o início da tramitação. O critério a ser utilizado é sempre relativo ao objeto/conteúdo da proposição, o qual define a competência de sua iniciativa.

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, **bom senso, critérios objetivos e responsabilidade**, pois, as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo **voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais**. Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.

**Uma lei mal feita pode surtir o efeito contrário do esperado, trazendo ainda mais dúvidas à questão que se pretendia esclarecer**, e dando margem a desnecessárias batalhas jurídicas.

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse coletivo da sociedade, **e nunca privilegiar interesses particulares** (esta intenção geral/impeçoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

Quanto à análise da técnica legislativa, **inexistindo lei ou decreto regulamentador de âmbito municipal**, os critérios de julgamento devem estar pautados na Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998<sup>4</sup>, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017<sup>5</sup>.

No vertente caso, **não foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada**, sendo a redação utilizada coerente e objetiva. Ademais, o projeto atende aos demais parâmetros redacionais, sendo compatível com os instrumentos normativos citados.

---

<sup>4</sup> Que Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

<sup>5</sup> O qual estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

Eventuais vícios de formatação devem ser sanados em redação final, não ensejando ilegalidade, o que também se aplica a pequenos vícios de concordância ou grafia, caso existam, mantido o sentido original da norma.

### **2.3 Presença de Juridicidade e de Moralidade Administrativa:**

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e proposição acessória, se houver) com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade).

Além disso, é no campo da juridicidade que se analisa se o projeto é **potencialmente benéfico à sociedade e à coletividade, devendo revelar-se, inclusive, compatível com a moralidade administrativa, o que se extrai – dentre outros elementos – a partir da análise empírica de sua motivação.**

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo, **cuja análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, formando um compêndio de obrigações legais e naturais**, tais como um “bloco de legalidade”, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária ao ato administrativo praticado de formal geral.

Noutras palavras, é plenamente possível que um ato seja legal, mas, ao mesmo tempo, antijurídico, o que o viciaria de mácula incurável. Sobre o tema em cotejo, cite-se:

De início é importante aduzir que o **Direito e a Moral são regras sociais que regulam o comportamento do Homem em sociedade**, definindo um conceito de comportamento que é certo e o que não se enquadra neste comportamento é tido como errado. Se observarmos os fatos que acontecem na sociedade, **é possível enxergarmos que existem regras sociais que se cumprem de maneira natural, como por exemplo, ser bom e honesto.** (...) Porém, a Constituição Federal impôs que um dos princípios que o

Poder Público deve adotar é também o da Moralidade. (...) Contudo, é certo que **embora a moralidade seja um conceito aberto, cabe aos julgadores analisarem o ato ou lei de acordo com as definições de ética externada pela sociedade nos tempos atuais. Até porque o que era moral outrora, já não é nos dias atuais.** (GRIFOS MEUS)

MAIZMAN, Víctor Humberto. Portal Online<sup>6</sup>.

No caso, **não foram verificados vícios de juridicidade ou de moralidade**, sendo o projeto impessoal.

A mensagem de justificativa dá conta de que a medida seria, em tese benéfica à população claudiense e compatível com o interesse público. **Os critérios de conveniência e oportunidade decorrentes desta análise constituem juízo meritório, o qual foge à alçada desta procuradoria, devendo ser julgado pelos Vereadores (ao votar a norma) e pelo Prefeito Municipal (ao sancioná-la ou vetá-la).**

Portanto, há suficiente motivação para fazer concluir pela moralidade do projeto, com sólidos argumentos de que a Proposição trará benefícios à população deste município.

#### **2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade:**

O objeto do projeto refere-se à criação de Programa de incentivo à utilização de tecnologias ambientais nos imóveis situados na malha urbana do município de Cláudio, mediante concessão de descontos no valor do IPTU.

No caso em tela, inexistente usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, cujas competências privativas estão elencadas nas Constituições Federal, Estadual e na Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

---

<sup>6</sup> Disponível in < <https://www.pnbonline.com.br/artigos/a-legal-mas-imoral/56161#:~:text=Por%C3%A9m%2C%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20imp%C3%B4s,leis%20que%20violem%20a%20moralidade.>> Acesso 26 abr. 2021.

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

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 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.

## **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III – do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;
- f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
- g) os planos plurianuais;
- h) as diretrizes orçamentárias;
- i) os orçamentos anuais;

### **LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CLÁUDIO**

Art. 29 - São de iniciativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I - a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - o quadro de empregados das empresas públicas, sociedades de economia mista entidades sob o controle direto ou indireto do Município;

III - o Regime Jurídico Único dos servidores públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluído o provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;

IV - a criação, estruturação, extinção e atribuição dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta;

V - as Diretrizes Orçamentárias;

VI - os Planos Plurianuais;

VII - os Orçamentos Anuais.

Percebe-se, portanto, que não há limitação para que a matéria seja deflagrada por ato legislativo dos Vereadores, como de fato ocorreu no caso em análise. O tema objeto do Projeto não se insere na órbita de atuação privativa do Executivo, haja vista que o Projeto de Lei “IPTU Verde” consiste na proposta de implementação do **Programa de Incentivo à Sustentabilidade Urbana**.

A legislação urbanística existe para se estabelecer limites às ações humanas que interferem no espaço urbano e na qualidade de vida na cidade. **Essas ações estão relacionadas com as necessidades próprias de uma vida em um centro urbano, como moradia, trabalho, educação, saúde, locomoção, alimentação e lazer.**

Por tratar-se de assunto eminentemente local, cada município detém competência própria para regular os percentuais dos benefícios a serem concedidos à população em caso de aprovação do presente Projeto de Lei.

No entanto, nada obsta que legislação específica crie mecanismos que incentivem a utilização de tecnologias ambientais sustentáveis em imóveis prediais residenciais ou comerciais, compatibilizando-se com a Lei Orgânica deste



Município de Cláudio/MG e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, como é o caso do presente Projeto de Lei.

De outro lado, há que ser considerado o Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual estabelece que:

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.

Desta forma, não pode o Poder Legislativo, tampouco o Executivo, concederem descontos ou incentivos tributários desarrazoadamente, sob pena de caracterização de ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal. O que se verifica, no entanto, é que a Proposição em análise não concede efetivamente os descontos, condicionando tal deferimento a ato posterior do Poder Executivo.

Trata-se, portanto, de norma meramente programática, de cunho genérico e cuja efetivação dependerá do juízo meritório do Executivo, além de sua compatibilização com as normas orçamentárias.

Dito isso, é de se concluir que não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades na Proposição em análise, reunindo condições para prosseguir em tramitação, uma vez que apresentada no regular exercício de competência legislativa, como demonstrado.

### **3. Conclusão:**

À luz do que fora exposto, opinamos pela boa técnica legislativa e juridicidade do projeto de lei nº. 36/2021. No mesmo sentido, conclui-se pela legalidade e constitucionalidade do mesmo, inexistindo vícios de iniciativa e atendendo aos preceitos regimentais, estando, portanto, apto à tramitação e deliberação plenária.

É o parecer.

À consideração superior.

Cláudio/MG, 21 de junho de 2021.

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**  
Advogado Público - OAB MG 145.659