

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Substitutivo ao Projeto de Lei n.º 20**, de 08 de abril de 2021, o qual “Revoga dispositivo da Lei n.º 1.564, de 02 de maio de 2019”.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB MG 145.659

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

1. Breve Relatório

Pretende a presidência desta egrégia Casa Legislativa, por meio da consulta, obter parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência e técnica legislativa acerca do objeto da(s) proposição(es) legislativa(s) em epígrafe. Também será abordado o aspecto regimental do tema em cotejo.

O Substitutivo é de autoria do vereador Fernando Tolentino, constituindo-se pela proposição legislativa em si e, ainda, mensagem de justificativa.

O projeto original, por seu turno, é de autoria do Poder Executivo Municipal, encaminhado pela Mensagem n.º 20/2021.

Registro que **será utilizada linguagem lacônica**, de modo a favorecer e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e efetividade 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 Proposição Legislativa em análise, extrai-se, sucintamente, 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*. 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. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, por isso, 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.

O Substitutivo ao Projeto de Lei em referência foi protocolado em 20 de abril do corrente ano, ao passo que **atendeu aos requisitos regimentais, visto que o Regimento Interno desta Casa Legislativa versa que:**

Art. 144 - São proposições do processo legislativo: (...)

Parágrafo único. Incluem-se no processo legislativo, por extensão do conceito de proposição: (...)

II – o substitutivo;

(...)

Art. 191 - O Substitutivo é o projeto apresentado por Vereador ou comissão para alterar substancialmente outro.

(...)

Art. 194 - Não será aceito substitutivo, emenda ou subemenda que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.

Verifica-se, portanto, que foram atendidos os preceitos regimentais da matéria, visto que: a) o Substitutivo se caracteriza como proposição legislativa (art. 144, parágrafo único, II); b) O Substitutivo alterou substancialmente o projeto original, o qual previa alteração do dispositivo, ao passo que o Substitutivo passou a prever sua supressão; c) o objeto do Substitutivo tem relação direta com o objeto do projeto principal.

Além disso, o Substitutivo **não apresenta 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 (como ocorreu na apresentação do Substitutivo)**.

Não se trata de matéria privativa ao Poder Executivo ou à Mesa Diretora do Poder Legislativo¹, razão pela qual qualquer dos edis pode deflagrar o processo legislativo, tendo em vista a competência legislativa residual deferida aos Edis. Como a delimitação de cada uma das funções estatais só pode ser objeto de norma constitucional, **a reserva de iniciativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por disposição constitucional expressa** – ou na Lei Orgânica.

¹ 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.

Citem-se as seguintes bases legais: artigo 171, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais²; o artigo 30 da Lei Orgânica do Município de Cláudio³; o artigo 157 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cláudio⁴; e, finalmente, o artigo 30 da Constituição Federal⁵.

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! 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/impressoal 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, urge atuar sempre pautados na Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998⁶, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017⁷.

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

Eventuais vícios de formatação devem ser sanados em redação final, não ensejando ilegalidade.

² Art. 171 – Ao Município compete legislar: I – sobre assuntos de interesse local, notadamente: (...)

³ Art. 30 - A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado, na forma e nos casos definidos nesta Lei Orgânica.

⁴ **Art. 157** - A iniciativa de projeto, observado o disposto na Lei Orgânica do Município, cabe:

I - a Vereador, podendo ser individual ou coletiva, considerando-se autores, neste caso, os subscritores;

II - a comissão ou à Mesa Diretora;

III - ao Prefeito Municipal;

IV - aos cidadãos, com subscrição de, no mínimo, 5% (Cinco por cento) do eleitorado do município.

⁵ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁶ 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.

⁷ 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.

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, bem como com as demais formas do Direito, licitude, 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 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.
MAIZMAN, Víctor Humberto. Portal Online⁸.

No caso em análise, **não foram verificados vícios de juridicidade ou de moralidade**, revelando-se o projeto impessoal e benéfico – em tese – à sociedade, sem favorecimento de particular ou de certos grupos. Além disso, foram atendidos os demais dogmas jurídicos correspondentes.

A pretensão principal do projeto – e do Substitutivo – diz respeito à concessão de gratuidade de custas e emolumentos cartorários aos imóveis beneficiados com REURB-S, o que encontra arrimo na legislação federal correspondente, ou seja, na Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, **não ensejando ilegalidade**.

⁸ Disponível *in* < [Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. Jur. 4](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%20volem%20a%20moralidade.> Acesso 26 abr. 2021.</p></div><div data-bbox=)

2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade

O objeto do projeto refere-se à alteração de um único inciso da Lei Municipal n.º 1.564, de 2 de maio de 2019, cujo objeto, por sua vez, concerne à gratuidade de custas e emolumentos para imóveis que integrem a Reurb-S.

Sucintamente, a redação atual do dispositivo alterado prevê que terão gratuidade na Reurb-S os ocupantes de imóveis com área até 500,00m² e renda até 05 (cinco) salários mínimos.

O projeto original, no entanto, prevê que: “são isentos de custas e emolumentos os atos necessários ao registro da Reurb-S”.

Ocorre que a pretensão original do Poder Executivo viola dispositivos constitucionais, pois, **um ente federado não pode criar isenção ou imunidade tributária para tributos cuja competência é de outro ente, razão pela qual o município não pode pretender criar isenções a tributos estaduais**, como se verifica pela redação original do Projeto.

Versa a Constituição Federal que:

Art. 151. É vedado à União:

(...)

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

A previsão é replicada – por simetria obrigatória – na Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 152. É vedado ao Estado, sem prejuízo das garantias asseguradas ao contribuinte e do disposto no art. 150 da Constituição da República e na legislação complementar específica:

(...)

II – instituir isenção de tributo da competência do Município;

No âmbito municipal, a matéria é disciplinada pelo artigo 65 da Lei Orgânica do Município – Das Limitações ao Poder de Tributar – a qual, indevidamente, não replicou a regra prevista nas Constituições Federal e Estadual.

Desta forma, em atenção aos dispositivos constitucionais transcritos, **é vedado ao município estabelecer isenções em relação a tributos que não são de sua competência tributária, sendo inconstitucional, portanto, o objeto do projeto original**.

Doutro lado, o objeto do Substitutivo **é legal e constitucional, visto que retira da Lei Municipal n.º 1.564, de 2019, um vício até então existente, revogando dispositivo inconstitucional**.

É de rigor esclarecer, ainda, que os atos relativos à REURB-S já possuem total gratuidade, conforme previsto na Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, em seu artigo 13, § 1º, sendo desnecessária a repetição do direito à gratuidade na Lei Municipal.

3. Conclusão

À luz do que fora exposto, opinamos pela boa técnica legislativa e juridicidade do Substitutivo ao Projeto de lei n.º 20/2021. No mesmo sentido, conclui-se pela legalidade e constitucionalidade do mesmo, inexistindo vícios de iniciativa, estando, portanto, apto à tramitação e deliberação plenária.

Ressalvo que o objeto do projeto original – de autoria do Poder Executivo – é inconstitucional, visto que **o ente municipal não pode estabelecer isenção tributária para tributos que não integram sua competência tributária.**

É o parecer, à consideração superior.

Cláudio/MG, 26 de abril de 2021.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini

Advogado Público

OAB MG 145.659