



Câmara Municipal de Uberlândia

Estado de Minas Gerais

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO PARECER EMENDA

Matéria: Projeto de Lei Complementar nº 123/2024

Ementa: DISPÕE SOBRE O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU NO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, DEFINE CRITÉRIOS DA SUA BASE DE CÁLCULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Autoria: Prefeito Municipal

Relatoria: Walquir Amaral

I - RELATÓRIO:

Volta a esta Comissão para emissão de parecer na emenda apresentada pela Vereadora Liza Prado com o intuito de incluir no rol de isenções: (i) Imóveis de propriedade ou cedidos gratuitamente a entidades sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para serviços essenciais de **proteção animal** e (ii) Imóveis residenciais de pessoas com doenças graves incapacitantes ou em estágio terminal irreversível, listando moléstias específicas no §4º.

Atendendo às disposições regimentais, o projeto foi encaminhado a esta Comissão, para análise e parecer.

Este é, em síntese, o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO:

O parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame nos termos do artigo 134 do Regimento Interno (Resolução 031/2002).

Cumprе salientar que a emissão de parecer por esta Comissão não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores desta Casa de Leis, porquanto é composta pelos representantes eleitos e constitui-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento investidos nas competências para exame das regras regimentais.

A Comissão se pauta pela importância de uma análise rigorosa de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa para que o Parlamento possa cumprir com excelência sua missão constitucional e entregar à sociedade leis de qualidade e que efetivamente promovam a paz, a isonomia e a justiça social.



Dessa forma, a opinião exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos membros da Casa na votação e apreciação do presente parecer.

Nos termos do inciso I do artigo 94 da Resolução supra, cabe às comissões, em razão de sua competência ou da finalidade de sua constituição apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles emitir parecer.

Assim, são atribuições da Comissão de Legislação, Justiça e Redação nos termos do inciso IV do artigo 102 do Regimento Interno, a saber:

“Art. 102 - A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação incumbindo, especificamente:

(...)

IV - Legislação, Justiça e Redação:

- a) aspectos jurídico constitucional, legal e regimental das proposições, para efeito de admissibilidade e tramitação;
- b) adequação de proposições às normas legais e regimentais;
- c) redação final e proposição;
- d) análise de legalidade na publicidade dos atos oficiais;
- e) manifestar-se em recursos previstos neste Regimento. (g.n.)

Cabe a esta comissão analisar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, a teor do disposto no inciso IV do art. 102 da resolução 031/2002 - Regimento Interno da Câmara Municipal e da Lei Complementar Federal n.º 095/98.

Da Competência

A concessão de isenções tributárias é matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, conforme o artigo 61, §1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal. A emenda de autoria legislativa invade a competência privativa do Executivo, ferindo o princípio da separação dos poderes.

Procedimento de elaboração da norma. Vício formal subjetivo ou vício de iniciativa.

A existência ou não de vício formal subjetivo verifica-se na fase de iniciativa. Deste modo, propõe-se analisar a regularidade da proposição segundo o critério de iniciativa, no intuito de verificar se o proponente possui legitimidade para apresentação do ato normativo.

De acordo com esse parâmetro, a regra é que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer vereador ou comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, em conformidade com o art. 22 da Lei Orgânica do Município.

Art. 22. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, respeitadas as limitações da Constituição Federal, cabe a



qualquer Vereador, às Comissões da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos definidos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo Único. As leis complementares serão aprovadas por maioria absolutas de votos dos membros da Câmara.

Contudo, essa legitimação sofre restrições na medida em que a Lei Orgânica define que algumas matérias somente poderão ser propostas pelo Executivo (art. 28, da LOM).

Cabe ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro, como se sabe, dispõe que o governo municipal é de funções divididas. As funções administrativas foram conferidas ao Prefeito, enquanto que as funções legislativas são de competência da Câmara. Administrar significa aplicar a lei ao caso concreto. Assim, no exercício de suas funções, o Prefeito é obrigado a observar as normas gerais e abstratas editadas pela Câmara, em atenção ao princípio da legalidade, a que está pautada toda atuação administrativa.

Esse mecanismo de repartição de funções, incorporado ao nosso ordenamento constitucional, e que teve como principal idealizador o filósofo Montesquieu, impede a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo. Daí ser vedado à Câmara interferir na prática de atos que são de competência privativa do Prefeito, assim como a recíproca é verdadeira.

Num outro giro insta registrar a respeito do saneamento do Processo Legislativo às normas constitucionais, legais ou regimentais:

(i) **a primeira delas é de competência do Presidente da Casa Legislativa** onde tem início a proposição, que poderá negar-lhe seguimento caso se mostre alheia à competência do órgão legislativo ou manifestamente inconstitucional - consistente na negativa de seguimento de projeto de lei por parte do Presidente da Casa Legislativa, além de pouco utilizada entre nós, em raros casos mostrar-se-ia apropriada a evitar o seguimento de projetos eivados de vícios intrínsecos decorrentes do desrespeito à LC 95/98;

(ii) **a segunda, e mais comum,** é a apreciação prévia da matéria **pelas Comissões de Constituição e Justiça**: As Comissões de Constituição e Justiça, por sua vez, são o órgão parlamentar destinado, por natureza, ao saneamento do projeto de lei. No desenvolvimento de seus trabalhos na Câmara dos Deputados, as comissões — e, em particular, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania — pautar-se-ão pelas regras previstas no artigo 57 de seu Regimento Interno, a propiciar que, em sua atuação: dividam-se as proposições quando essas tratarem, em um mesmo projeto, de matérias diferentes (inciso III); proponha-se a adoção ou a rejeição, total ou parcial, da matéria tratada; proponha-se o seu arquivamento; formule-se projeto dela decorrente; dê-lhe substitutivo; e apresente-se emenda ou subemenda (inciso IV). Aqui em nossa Câmara Municipal não é diferente, a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça **tem o poder e o dever de sanear o projeto de lei, expurgando eventuais vícios tanto de natureza**



constitucional como regimental, legal, jurídica e de técnica legislativa, COMO MENCIONA O REGIMENTO INTERNO. Caso o projeto possua mácula insanável — em relação a vícios de Legística, poder-se-ia, por exemplo, imaginar um projeto irremediavelmente contraditório —, a CCJC poderá propor a sua rejeição, total ou parcial. (Câmara Federal).

(iii) **a terceira via decorre da hipótese de veto a ser aposto pelo Chefe do Poder Executivo**, por razão de inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público - *O § 1º do artigo 66 da Constituição de 1988, ao dispor sobre o poder de veto, prevê que “se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto”.* Da norma constitucional extraem-se dois motivos a fundamentar o veto: a inconstitucionalidade e a inexistência de interesse público na proposição. No primeiro caso, o veto é conhecido doutrinariamente como *jurídico* e, no segundo, como *político*. São essencialmente duas as finalidades do veto: a) serve de instrumento de controle prévio da constitucionalidade do ato legislativo, formal e substancialmente; b) atua como fator seletivo na escolha dos interesses que o Chefe do Executivo quer ver tutelados ou repelidos pela ordem jurídica; e

(iv) **a quarta, o controle preventivo jurisdicional de legalidade** - Cabe, por fim, averiguar a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, no curso do processo legislativo, para assegurar a observância das regras de Legística, em caso de recusa de seu reconhecimento pelos participantes do processo legislativo. O Supremo Tribunal Federal possui precedente ressaltando que não só a ofensa à Constituição praticada no curso do processo legislativo, mas também aquela que atinge a *lei* permite a análise da questão pelo Poder Judiciário. A LC 95/98 é um ato normativo — e não um mero conselho ou admoestação — e, enquanto tal, *dotada de sanção*; (ii) o seu destinatário imediato é o *legislador*; (iii) e seu âmbito de aplicação o *processo legislativo*. Caso o legislador descumpra os termos da LC 95/98 no curso do processo legislativo, pratica *ato ilícito*, que poderá ser levado ao conhecimento do Poder Judiciário. Uma vez provocado, não é facultado ao Poder Judiciário deixar de apreciar a lesão ou ameaça de lesão a direito (CF, art. 5º, XXXV), tendo o *dever* de anular o processo legislativo a partir do momento em que se materializou o descumprimento da LC 95/98.¹

Também conhecido por controle de constitucionalidade preventivo, esse momento é a oportunidade do Poder Legislativo Municipal, através de sua Comissão permanente, avaliar a conformidade de emendas nascidos nessa Casa em projetos oriundos do Poder Executivo, com os princípios e preceitos das Constituições Federal e

¹ **Fontes:** Instituto do Direito Público. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado **QUESTÕES FUNDAMENTAIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA**. Número 11 - setembro/outubro/novembro 2007 - Salvador - Bahia - Brasil - ISSN 1981-1888. **Gilmar Mendes** Ministro do Supremo Tribunal Federal; Professor Adjunto da Universidade de Brasília - UnB; Mestre em Direito pela Universidade de Brasília - UnB (1988), Doutor em Direito pela Universidade de Münster.

A exigência constitucional de qualidade formal da lei e seus reflexos no processo legislativo e no controle de constitucionalidade. Carlos Roberto de Alckmin Dutra Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo/2014



Estadual e da Lei Orgânica do Município, visando atuar de maneira preventiva no sentido de se evitar que emendas inconstitucionais em Projetos de Lei inconstitucionais se tornem Lei.².

Do Impacto Financeiro e Responsabilidade Fiscal

A criação de isenções, ainda que motivada por razões nobres, pode gerar impacto financeiro. A justificativa apresentada não apresenta estudo técnico sobre a renúncia de receita, contrariando o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige demonstração do impacto orçamentário e financeiro, além de compensações.

Da Técnica Legislativa

A inclusão de patologias específicas no §4º gera insegurança jurídica, ao limitar a aplicação da norma sem critérios objetivos ou margem de ampliação para outras condições de saúde igualmente graves.

a competência legislativa implica responsabilidade e impõe ao legislador a obrigação de empreender as providências essenciais reclamadas. Compete a ele não só a concretização genérica da vontade constitucional. Cumpre-lhe, igualmente, colmatar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor.

Os riscos envolvidos no afazer legislativo exigem peculiar cautela de todos aqueles que se ocupam do difícil processo de elaboração normativa. Eles estão obrigados a colher variada gama de informações sobre a matéria que deve ser regulada, pesquisa esta que não pode ficar limitada a aspectos estritamente jurídicos. É certo que se faz mister realizar minuciosa investigação no âmbito legislativo, doutrinário e jurisprudencial. Imprescindível revela-se, igualmente, a análise da repercussão econômica, social e política do ato legislativo.

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar.

As leis destinam-se a disciplinar uma variedade imensa de situações. Daí parece ser recomendável que o legislador redija as leis dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a coerência e harmonia interna de suas disposições, mas também a sua adequada inserção no sistema jurídico como um todo.

²Fontes: A exigência constitucional de qualidade formal da lei e seus reflexos no processo legislativo e no controle de constitucionalidade. Carlos Roberto de Alckmin Dutra Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo/2014



Ressalta-se que nenhum parecer tem a primazia da verdade absoluta, pois trazem em cada linha aquilo que estudam sobre a questão analisada, para ao final opinarem pela legalidade e constitucionalidade ou o contrário em cada propositura.

Os pareceres não devem encerrar a questão, pois o direito não é uma ciência exata, e deve se respeitar as correntes de entendimentos sobre uma tese ou outra que se encontra no bojo de cada projeto analisado.

Nesse sentido, há que sempre ser considerado como de natureza opinativa e que não vinculante, os pareceres das Comissões, pois a convicção dos membros desta Casa é assegurada pela soberania do Plenário.

Este é o Parecer, s.m.j.

III - CONCLUSÃO:

Depois de realizada a análise legal da referida emenda esta Comissão acolhendo o voto do Relator opina pela não tramitação da matéria, por haver óbices intransponíveis.

Sala das Comissões, 12 de dezembro de 2024.

Walquir Amaral
Relator

