



## PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 712/2022

### PARECER JURÍDICO

**PARTE INTERESSADA:** Exmº Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 35/2022 – Dispõe sobre a concessão de isenção do imposto predial e territorial urbano (IPTU), sobre imóvel integrante do patrimônio de Portadores de Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) ou seus dependentes, e dá outras providências.

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 35/2022. DISPÕE SOBRE CONCESSÃO DE ISENÇÃO DO IPTU SOBRE IMÓVEL INTEGRANTE DO PATRIMÔNIO DE PORTADORES DE TGD E SEUS DEPENDENTES. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA CONCORRENTE. NECESSIDADE DE ATENDIMENTO AS EXIGÊNCIAS DO ART. 14 DA LRF. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR.

### I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 35/2022**, de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia, que dispõe sobre a concessão de isenção do imposto predial e territorial urbano (IPTU), sobre imóvel integrante do patrimônio de Portadores de Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) ou seus dependentes, e dá outras providências.
2. A propositura foi protocolizada na Secretaria desta Casa de Leis no dia 12 (doze) de julho do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para o seu encaminhamento.
3. A minuta do projeto de lei, assim como a respectiva justificativa, foi subscrita pelo Exmo. Sr. Vereador Cleverson Hernandes Maia (fls. 02/05).
4. Integram o processo até o momento, os seguintes documentos:





- Folha de rosto (fl. 01);
  - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02/03);
  - Justificativa (fl. 04/05);
  - Despachos Eletrônicos (fls. 06/10).
5. Com a devida tramitação processual o Douto Procurador-Geral solicitou desta Assessoria Legislativa, análise e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos.**
6. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 10 (dez) laudas.
7. É o breve relatório, passo à análise jurídica

## II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

8. Inicialmente cumpre destacar que o parecer jurídico em matéria legislativa cinge-se somente à análise jurídico-formal do procedimento, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados.
9. Por tal razão não se incursiona em discussões de ordem técnica, administrativa e orçamentária, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores e comissões competentes, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos os quais, ante a presunção de legalidade e veracidade do ato administrativo são de responsabilidade do Agente Público.
10. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, acerca da natureza jurídica do parecer:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. **O parecer tem caráter meramente opinativo,**

<sup>1</sup> **MEIRELLES**, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 162. Para Meirelles os *pareceres* são espécies de atos enunciativos, ou seja, são atos da administração que “*embora não contenham uma norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e particular, enunciam, porém, uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração*” (Ibidem, p. 161.). No mesmo sentido: MOREIRA NETO, Diogo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2014, p. 175.





**não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente.

11. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> conceitua “parecer” como sendo “**a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido**”.
12. Marçal Justen Filho<sup>3</sup>, na mesma linha, ensina que “**os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres [...]**”.
13. Convém ainda ressaltar que **o parecer jurídico não vincula a Autoridade Pública**, não possuindo, portanto, poder decisório, **cabendo à decisão à Autoridade competente para a prática do ato final**, conforme ensinamento do Ilustre Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup>.

“Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, **O AGENTE QUE OPINA NUNCA PODERÁ SER O QUE DECIDE**.

De tudo isso resulta que o agente que emite o parecer não pode ser considerado solidariamente responsável com o agente que produziu o ato administrativo final, decidindo pela aprovação do parecer. **A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA PELO FATO DE TER SUGERIDO MAL SOMENTE LHE PODE SER ATRIBUÍDA SE HOUVER COMPROVAÇÃO INDISCUTÍVEL DE QUE AGIU DOLOSAMENTE, VALE DIZER, COM O INTUITO PREDETERMINADO DE COMETER IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. Semelhante comprovação, entretanto, não dimana do parecer em si, mas, ao revés, constitui ônus daquele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor.<sup>5</sup>”

14. Deste modo, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da proposição apresentada e, quando possível, apresentando elementos que pos-

<sup>2</sup> **BANDEIRA DE MELLO**, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 30 ed. rev. atual. até a emenda constitucional 71 de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 444.

<sup>3</sup> **JUSTEN FILHO**, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252.

<sup>4</sup> **CARVALHO FILHO**, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019, p. 246.

<sup>5</sup> **STF**, MS 24.073, j. 26.11.2002 - embora com o fundamento, a nosso ver equivocado, de que pareceres não se incluem entre os atos administrativos. Também: STJ, REsp 1.183.504, j. 18.5.2010





sam colaborar com o Agente Público, tudo apenas e tão somente com caráter opinativo, não vinculando, portanto, o Agente Público.

15. Portanto, cabe ao Agente Público decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse e à finalidade pública e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes<sup>6</sup> "*administrar é aplicar a lei de ofício*". Logo, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo aos Agentes Públicos diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.
16. Restando claro que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, de acordo com as normas que incidem em cada caso.
17. De tal maneira, ressalta-se novamente que, incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa ou orçamentária.

### III – ANÁLISE JURÍDICA

#### III.1 – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA

18. O projeto de lei em análise dispõe sobre a concessão de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), sobre imóvel integrante do patrimônio de Portadores de Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) ou seus dependentes.
19. Nos termos do art. 32 do Código Tributário Nacional (CTN)<sup>7</sup> o IPTU tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, por natureza ou por acessão física, localizado em zona urbana municipal, de modo que não se considera as condições pessoais do proprietário-contribuinte.

<sup>6</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*, 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.03.

<sup>7</sup> **Lei 5.172/1966 (CTN)** - "Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município."





20. A isenção tributária é instituto jurídico preconizado no art. 175, inciso I, do CTN<sup>8</sup>, representando hipótese de exclusão do crédito tributário, impedindo o próprio nascimento da obrigação tributária.
21. Nos termos do art. 150, § 6º da Constituição Federal<sup>9</sup>, as medidas que tenham por escopo a renúncia fiscal, dentre elas a isenção, em atendimento ao princípio da legalidade tributária, deverão sempre ser veiculada por lei específica, de igual modo dispendo o art. 176 do Código Tributário Nacional<sup>10</sup>, assim como o art. 79 do Código Tributário Municipal e art. 129 da Lei Orgânica do Município<sup>11</sup>.
22. Tal requisito está sendo observado no presente caso, uma vez que a ampliação do rol de possíveis beneficiários da isenção e os critérios para a concessão do incentivo fiscal, estão sendo tratadas em norma específica.

### III.2. DA COMPETENCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI

23. O presente Projeto de Lei Ordinária versa sobre matéria de competência do Município, em face do seu interesse local<sup>12 13 14</sup>, o qual tramitará conforme o Regimento Interno desta Casa de Leis, observado, no que couber, o disposto na Lei Orgânica Municipal<sup>15</sup>.
24. Quanto à iniciativa para o processo legislativo, nos termos do entendimento sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, tratando-se de matéria tributária a iniciativa da lei é concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.
25. Nesse sentido:

<sup>8</sup> **Lei 5.172/1966 (CTN)** – “Art. 175. Excluem o crédito tributário: I - a isenção; [...]”

<sup>9</sup> **CRFB/88** – “Art. 150. [...] § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.”

<sup>10</sup> **Lei 5.172/1966 (CTN)** – “Art. 176. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.”

<sup>11</sup> **Lei Orgânica** – “Art. 129. Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativas a impostos, taxas ou contribuições só poderão ser concedidos mediante lei municipal específica, que regule exclusivamente as matérias enumeradas no artigo anterior ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.”

<sup>12</sup> **CRFB/88** – “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

<sup>13</sup> **Lei Orgânica** – “Art. 16. Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

<sup>14</sup> **Constituição Estadual** – “Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;”

<sup>15</sup> **Lei Orgânica** – “Art. 97. O processo legislativo das resoluções e dos decretos legislativos se dará conforme determinado no Regimento Interno da Câmara, observado, no que couber, o disposto nesta Lei Orgânica.”





**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. **Inexiste, 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. (STF - ARE: 743480 MG, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 10/10/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/11/2013).

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINARIO. CONSTITUCIONAL. **TRIBUTARIO.** ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI MUNICIPAL. **INICIATIVA LEGISLATIVA. MATERIA TRIBUTARIA. CONCORRENCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENCAO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORCAMENTO MUNICIPAL.** AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.” (RE 1185857 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 13.02.2020)

26. Feitas as considerações iniciais, a Assessoria Jurídica, s.m.j., conclui que a propositura não apresenta vícios de competência e/ou iniciativa.
27. Alerta-se, todavia, que a possibilidade de iniciativa parlamentar para leis tributárias que versem sobre benefícios fiscais não confere “cheque em branco” para que os Edis editem leis isentivas, visto que **qualquer incentivo fiscal que se queria conferir há de respeitar a regra constitucional da isonomia, da capacidade contributiva, além de atender aos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade.**
28. Deste modo, esta Assessoria sugere que, **na hipótese de parecer favorável das Comissões Permanentes, seja analisada a possibilidade de inserção de critérios pertinentes à capacidade contributiva**, e não somente a condição de ser portador de Transtorno Global de Desenvolvimento, de modo a serem observados os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, **sugerindo a previsão, no texto legal, de critério de renda daquele que será beneficiado com a isenção tributária.**

### III.3 – DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

29. Não obstante a iniciativa concorrente para início do processo legislativo em análise, esta Assessoria entende pela indispensabilidade de observância as exigências da Lei de Res-





ponsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), visto que a isenção importa em renúncia fiscal que, portanto, afeta a arrecadação de receitas.

30. Nesse sentido, **o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>16</sup>, exige** que 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 pelo menos uma das condições por ele impostas.**
31. Portanto **o proponente deve demonstrar 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** (inciso I, do art. 14); **OU** 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 (inciso II, do art. 14).
32. Embora assente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que a iniciativa para legislar sobre matéria de natureza tributária seja concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, entende essa Assessoria pela **necessidade de cumprimento das exigências do art. 14, da lei 101/2000**, sob pena de violação ao Princípio da Legalidade e consequente inconstitucionalidade material.
33. Nesse sentido destaque os seguintes julgados o Supremo Tribunal Federal:

A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI

<sup>16</sup> **Lei 101/2000 (LRF)** – "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."





3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) , **exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.** (ADIN 5816/RO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j.05.11.2019).

34.No mesmo sentido, destaco os seguintes julgados dos Tribunais de Justiça Pátrios:

RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO DE PROCEDIMENTO COMUM. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 344/2018. Concessão de desconto de 50% de IPTU para imóveis situados em vias onde ocorrem feiras livres. **Em que pese a iniciativa de proposta de projeto de lei que trate de direito tributário não seja privativa do Chefe do Poder Executivo, há que se observar o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal que exige o estudo de impacto orçamentário para concessão de isenção, ainda que parcial.** No caso concreto, a isenção foi concedida sem que fosse comprovada a ausência de impacto fiscal ou propostas medidas de compensação. Em que pese a redução da arrecadação seja de pequena monta, há possibilidade de inviabilizar o Poder Executivo de arcar com as despesas obrigatórias. Sentença reformada Recurso provido (TJ-SP - AC: 10149516720198260405 SP 1014951-67.2019.8.26.0405, Relator: Marcelo Berthe, Data de Julgamento: 24/08/2021, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 24/08/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA À LEGALIDADE – PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO – AFASTADA – LEI QUE REDUZ A BASE DE CÁLCULO DO IPTU – NATUREZA TRIBUTÁRIA – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONSTATADO – COMPETÊNCIA CONCORRENTE – **OFENSA ÀS REGRAS PREVISTAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – VÍCIO MATERIAL CONFIGURADO** – PROCEDÊNCIA. Ao se impugnar lei municipal por via da Ação Direta de Inconstitucionalidade, não há de se falar em chamamento do Procurador-Geral do Estado ao feito, pois o ente estatal já se encontra representado pela respectiva Procuradoria-Geral do Município. A iniciativa para a elaboração de leis tributárias não é privativa do Chefe do Poder Executivo, mas concorrente com igual competência dos membros do Poder Legislativo, não havendo invasão de competência privativa, nem afronta ao princípio de separação dos poderes. **Padece de inconstitucionalidade em razão de vício material a Lei Complementar n.º 183/2014, de Corumbá, por ofensa ao princípio da legalidade (art. 25, da Constituição Estadual de Mato Gros-**





**so do Sul), devido à afronta do seu conteúdo às normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange à necessidade de prever corretamente os impactos orçamentários decorrentes da redução da base de cálculo de IPTU.** Ação Direta de Inconstitucionalidade que se julga procedente ante a manifesta violação ao princípio da legalidade. ( **TJMS** . Direta de Inconstitucionalidade n. 1402323-61.2015.8.12.0000, Foro Unificado, Órgão Especial, Relator (a): Des. Carlos Eduardo Contar, j: 22/07/2015, p: 28/07/2015)

### **III.4 – DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO E DA TÉCNICA LEGISLATIVA**

35. Na hipótese de parecer favorável das Comissões Permanentes para o prosseguimento da tramitação da presente proposição, cumpre-me adentrar a análise dos demais critérios para prosseguimento.

36. A elaboração das leis, no âmbito nacional, deve observar as técnicas legislativas previstas na Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme determina o art. 59, parágrafo único, da CRFB/88<sup>17</sup>, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica<sup>18</sup> e no art. 174 do Regimento Interno da Câmara<sup>19</sup>.

37. Nos termos do art. 3º, da Lei Complementar 95/1998:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

<sup>17</sup>**CRFB/88** – “Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.”

<sup>18</sup>**Lei Orgânica** – “Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Lei Orgânica Municipal; II - leis Complementares; III - leis Ordinárias; IV - medidas Provisórias; V - decretos Legislativos; VI - resoluções. §1º Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara. §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação; §3º A matéria constante de projetos rejeitados ou prejudicados não poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara.”

<sup>19</sup>**Regimento Interno** – “Art. 174. Os projetos e propostas, sempre precedidos da respectiva ementa, deverão ser divididos em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, todos numerados, redigidos de forma concisa e clara, em conformidade com a técnica legislativa e dispostos seqüencialmente. §1º Nenhum projeto ou proposta poderá conter duas ou mais matérias fundamentalmente diversas, de modo que se possa adotar uma e rejeitar a outra. §2º São ainda requisitos dos projetos: I - menção da revogação da lei com citação de número e data ou artigo de lei quando for o caso e das disposições em contrário. II - assinatura do autor. III - justificativa, com exposição circunstanciada, dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta. §4º Dos projetos protocolados para leitura deverão constar, obrigatoriamente, os documentos necessários a sua instrução.”





I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

38. Consoante o disposto no artigo 4º da referida lei "a **epígrafe**, grafada em caracteres **maiúsculos**, propiciará identificação numérica singular à lei e **será formada pelo título designativo da espécie normativa**, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação."

39. Deste modo, tenho que o projeto de lei em análise, nesse ponto, não atende a melhor técnica, visto que, nos termos do art. 4º supra citado, **a epígrafe deve indicar a espécie normativa**.

40. Acerca da **ementa**, o art. 5º da referida lei dispõe que ela "**será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei**".

41. Neste ponto, com vistas a observância da técnica legalmente imposta, recomendo que a **ementa** do projeto de lei **seja grafada em caixa alta e negrito** de modo a destacá-la e realçá-la.

42. O art. 3º, inciso I, também da Lei Complementar 95/98, exige que a lei contenha em sua parte preliminar, o **preambulo**, que, consoante o art. 6º da mesma lei "**indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal**".

43. O **projeto de lei em análise não contém preâmbulo**.

44. Além disso, o art. 9º, da Lei Complementar 95/1998, disciplina que "**a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas**".





45. No mesmo sentido, o inciso I, do §2º, do art. 174 do Regimento Interno, elenca como requisito do projeto de lei a **"menção da revogação da lei com citação de número e data ou artigo de lei quando for o caso e das disposições em contrário"**.
46. Assim, tenho que **a cláusula de revogação do projeto de lei em análise, não atende ao enunciado do art. 9º da Lei Complementar 95/98 e do art. 174, §2º, I do Regimento Interno**, supra citados, visto que **não indica especificamente as disposições legais que serão revogadas pela lei**, se acaso aprovada.
47. Deste modo, esta Assessoria Legislativa entende que a proposição **não se encontra instruída conforme as exigências legais**, bem como **não atende aos requisitos legais atinentes à técnica legislativa**, ressaltando, contudo, a **possibilidade das falhas serem sanadas por meio de emenda de redação**.

### III.5 - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

48. Preliminarmente, cabe asseverar que os **"processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara"**<sup>20</sup>, sendo que nenhuma **"proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado"**<sup>21</sup>.
49. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição<sup>22</sup>, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.
50. Neste caso, a propositura deverá ser submetida ao crivo **das Comissões Permanentes de: (a) Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, (b) Finanças, Eco-**

<sup>20</sup> **Lei Orgânica** – "Art. 85. [...] §1º Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara. §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação; §3º A matéria constante de projetos rejeitados ou prejudicados não poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a reapresentação proposta pela maioria absoluta dos membros da Câmara."

<sup>21</sup> **Regimento Interno** – "Art. 120. A proposição só entrará na Ordem do Dia se satisfeitas as exigências regimentais. Parágrafo único. Nenhuma proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado."

<sup>22</sup> **Regimento Interno** - Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) II - quanto às proposições: (...) b) proceder a distribuição de matéria para as comissões permanentes e temporárias;"





**nomia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas; (c) Defesa do Consumidor, da Cidadania e dos Direitos Humanos e (d) Políticas Urbanas,** (arts. 40, 41, 42 e 48 do Regime Interno) e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência<sup>23 24 25</sup>, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta<sup>26</sup>, conforme Regimento Interno.

51. Ressalto que as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação não poderão deixar de serem recebidas, sob a alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153 do Regimento Interno<sup>27</sup>.

52. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto<sup>28</sup>, e a posterior inclusão na Ordem do Dia, a propositura será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressaltado o previsto nos arts. 155<sup>29</sup> e 157<sup>30</sup>, ambos do Regimento Interno.

53. Ressalto, no entanto, que **a presente proposição deve ser veiculada pelo tramite de lei complementar**, conforme a regra contida no art. 155, §2º, XII, "g", da Constituição Federal<sup>31</sup> e art. 88, parágrafo único, I, da Lei Orgânica do Município<sup>32</sup>.

54. Deste modo, o *quórum* para aprovação será por **maioria absoluta**<sup>33 34</sup>, através de **processo de votação nominal**<sup>35</sup>, sendo que se não obtiver o *quórum* estabelecido para aprovação, o projeto será declarado rejeitado e arquivado<sup>36</sup>.

<sup>23</sup> **Regimento Interno** – "Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe:"

<sup>24</sup> **Regimento Interno** – "Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo."

<sup>25</sup> **Regimento Interno** – "Art. 89. A comissão que tiver de apresentar parecer sobre proposições e demais assuntos submetidos à sua apreciação, cingir-se-á à matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória ou de matéria ainda não objetivada em proposição."

<sup>26</sup> **Regimento Interno** – "Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes."

<sup>27</sup> **Regimento Interno** – "Art. 153. As proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade."

<sup>28</sup> **Regimento Interno** – "Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes."

<sup>29</sup> **Regimento Interno** – "Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer."

<sup>30</sup> **Regimento Interno** – "Art. 157. Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário."

<sup>31</sup> **CRFB/88** – "Art. 150 [...], §2º [...]XII - cabe à lei complementar: [...]g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados."

<sup>32</sup> **Lei Orgânica** – "Art. 88 [...]Parágrafo único. São matérias de lei complementar, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica: [...] I - Código Tributário Municipal;"





55. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas na Lei Orgânica<sup>37</sup> e no Regimento Interno da Câmara<sup>38 39</sup>.

#### IV - CONCLUSÃO

56. Diante do exposto, a Assessoria Jurídica **OPINA** pela **constitucionalidade formal no que tange à competência e a iniciativa**, contudo **no que tange a constitucionalidade material OPINA** pela possibilidade de prosseguimentos **apenas se atendidos os apontamentos acerca da observância das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e quanto à previsão de critérios que levem em consideração a capacidade contributiva** do beneficiário da isenção tributária.

57. Na hipótese de parecer favorável para o prosseguimento do presente projeto de lei, a Assessoria Jurídica **RECOMENDA** que sejam **observados os apontamentos acerca da técnica legislativa**, assim como, **RESSALTA que a proposição deverá tramitar sob a forma de lei complementar**, nos exatos termos do art. 155, §2º, XII, "g", da Constituição Federal e art. 88, I, da Lei Orgânica do Município.

58. Por oportuno, resta consignar que o presente parecer é meramente opinativo, não vinculando, tampouco substituindo os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos Representantes do Povo e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, especialmente pelo fato de adentrarem no mérito da proposição, em decorrência das repercussões políticas.

<sup>33</sup> **Lei Orgânica** – Art. 88. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta de votos dos membros da Câmara.

<sup>34</sup> **Regimento Interno** – Art. 217. As deliberações da Câmara e de suas comissões, salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a maioria absoluta dos Vereadores.

<sup>35</sup> **Regimento Interno** - Art. 221 A votação nominal será utilizada: I - nos casos em que seja exigido "quorum" especial para votação, à exceção dos que exijam votação secreta, previstos neste Regimento;

<sup>36</sup> **Lei Orgânica** – Art. 85. O Legislativo compreende a elaboração de: [...] §2º Os projetos de que trata o parágrafo anterior serão declarados rejeitados e arquivados quando, em qualquer dos turnos a que estiverem sujeitos, não obtiverem o quórum estabelecido para aprovação;"

<sup>37</sup> **Lei Orgânica** - Art. 82. O Presidente da Câmara, ou quem por ocasião o substituir, somente manifestará o seu voto nas seguintes hipóteses: I - na eleição da Mesa Diretora; II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, ou maioria absoluta; III - quando ocorrer empate em qualquer votação no Plenário; IV - demais situações previstas no Regimento Interno."

<sup>38</sup> **Regimento Interno** – "Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) §2º O Presidente só terá voto: I - nas votações secretas; II - quando a matéria exigir "quorum" igual ou superior a dois terços; III - quando houver empate em votação no Plenário;"

<sup>39</sup> **Regimento Interno** – "Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica."





CÂMARA MUNICIPAL DE  
**MARATAÍZES**

Av. Gov. Francisco Lacerda de Aguiar, 113  
Centro – Marataízes/ES  
CEP. 29345-000  
Fone: +55 28 3532-3413  
e-mail: [ouvidoria@cmmarataizes.es.gov.br](mailto:ouvidoria@cmmarataizes.es.gov.br)

1. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, podendo ser aderida ou não pelos ilustres membros desta Casa de Leis.

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes.

Marataízes/ES, 22 de agosto de 2022.

**Patrícia Peruzzo Nicolini**

Assessora Jurídica do Presidente, Mesa e Plenário  
OAB/ES 16.461

CÂMARA MUNICIPAL  
[www.cmmarataizes.es.gov.br](http://www.cmmarataizes.es.gov.br)

CONTROLADORIA  
<http://www.cmmarataizes.es.gov.br/controladoria>

PRODUÇÃO LEGISLATIVA  
<http://www3.cmmarataizes.es.gov.br/spl/>



Autenticar documento em <http://www3.cmmarataizes.es.gov.br/autenticidade>  
com o identificador 39003500370031003A00540052004100, Documento assinado  
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves  
Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

