



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2023 CJL

PROTOCOLO: 4.973/2023

DATA ENTRADA: 18 de dezembro de 2023

PROJETO DE LEI Nº 9.818 de 2023

Ementa: Parecer. Projeto de Lei que Dispõe sobre o Sistema de Incentivos Fiscais no Município de Caruaru a Projetos Habitacionais de interesse social, vinculados ao Programa “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, a Comissão de Legislação e Redação de Leis, Comissão de Finanças e Orçamento a Comissão de Obras e Urbanismo e Serviços Públicos Projeto de lei nº9.818 de autoria do **PODER EXECUTIVO**. O referido projeto de lei é composto por 18 (dezoito) artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo Chefe do Poder Executivo, sem estimativa de impacto financeiro.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“O referido Projeto de Lei visa contribuir para a promoção do direito à moradia das famílias caruaruenses com renda bruta mensal, estabelecida por ato do Poder Executivo Federal, para áreas urbanas, bem como colaborar para a geração de emprego e renda. Ressalta-se que embora a produção de unidades habitacionais dependa de outros fatores de natureza econômica, é consabido que os incentivos fiscais têm natureza indutora. Nessa linha, visando apoiar a provisão de novas unidades habitacionais destinadas à população urbana, assim como o desenvolvimento econômico-local por meio de estímulos ao setor de construção civil, objetivando sobretudo uma integração com políticas de geração de emprego e renda, e utilização*

preferencial de mão-de-obra local nas obras, verifica-se a importância de estabelecer incentivos fiscais relativos aos empreendimentos e às aquisições de imóveis referentes ao Programa Minha Casa Minha Vida. Por fim, uma vez que o Direito à moradia, enquanto um direito humano, é considerado um direito individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988, também é dever do Município adotar medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito. Tendo em vista que nos últimos 03 (três) anos estavam em vigor as Leis Municipais nº 4.945/2010 e 6.493/2019 que isentavam os empreendedores e beneficiários dos tributos previstos nesse Projeto de Lei e considerando que o último empreendimento do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa I, ocorreu há 04 (quatro) anos, não há como mensurar uma estimativa de receita dos tributos previstos para o exercício 2023, tampouco para os dois seguintes. Sendo assim, não haverá renúncia de receita. A essa altura há de ser mencionado que embora a Lei nº 6.493, de 23 de dezembro de 2019, tenha estabelecido apenas 50% (cinquenta por cento) de isenção para taxas e emolumentos, mesmo o Projeto de Lei em epígrafe estabelecendo uma isenção de 100% (cem por cento), não há como mensurar impacto já que, conforme mencionado alhures, o ultimo empreendimento do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa I, ocorreu há 04 (quatro) anos. Ante as razões acima expostas e por se tratar de matéria de grande relevo social, submetemos o presente Projeto de Lei para apreciação dos senhores Vereadores com a certeza de que Vossas Senhorias terão condições de analisar a importância desta iniciativa.”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes,



porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese,



a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional, nos termos da Lei Complementar 95/98

Observa-se que o Chefe do Poder Executivo articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental, bem como a presença da estimativa do impacto financeiro. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – sobre o Sistema de Incentivos Fiscais no Município de Caruaru a Projetos Habitacionais de interesse social, – não repercute na seara de competência da União.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, §§ 1º e 3º, alínea “b” do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros. § 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes. (...) § 3º - Por maioria de dois terços de seus



membros a Câmara deliberará sobre: (...) b) as leis que envolvam **matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e **dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o presente projeto de lei será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

O Projeto de Lei em análise foi proposto pelo Poder Executivo e visa contribuir para a promoção do direito à moradia das famílias caruaruenses com renda bruta mensal, estabelecida por ato do Poder Executivo Federal, para áreas urbanas, bem como colaborar para a geração de emprego e renda, como é possível afirmar a partir da visualização dos seguintes artigos do projeto abaixo exposto:

Conforme o que o artigo 1º do Projeto de Lei em destaque determina, que o Poder Executivo fica autorizado a **conceder isenção fiscal de tributos municipais aos beneficiários** e aos empreendedores diretos dos projetos habitacionais voltados ao Programa “**Minha Casa, Minha Vida**” - PMCMV, instituídos pelo Governo Federal, através da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.

Em complementação ao texto legal presente no **artigo 1º** do projeto de lei c acima exposto, o **artigo 2º** acaba por se referir às questões atreladas, ou seja, indica que os empreendimentos realizados no Município de Caruaru e a aquisição de unidades imobiliárias, no âmbito do Programa “Minha Casa, Minha Vida” - PMCMV, **gozarão de benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de**

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.



Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Taxas e emolumentos.

No **art. 3º** existe a tratativa do **Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI)**, bem como os seus consectários de isenção, com referência expressa à legislação de regência **Lei nº 7.034, de 09 de junho de 2023**.

A redação do **Art. 4º**, no **CAPÍTULO IV**, trata benefício fiscal **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)**, aplicando-se a pessoas jurídicas e beneficiários pertencentes à Faixa I, durante o financiamento, desde que atendidos os seguintes requisitos: a) não ser proprietário ou promitente comprador de outro imóvel, nem seu cônjuge ou companheiro; b) não ser desviada a finalidade exclusivamente residencial do imóvel; c) residir no imóvel. No presente **CAPÍTULO** existe a tratativa do procedimento a ser seguido para enquadramento do imóvel no **PMCMV**.

No mesmo sentido segue o **CAPÍTULO V**, que trata da isenção do **Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Taxas e emolumentos**, destinados à construção de habitações populares de interesse social no Município de Caruaru, a mencionada isenção incide sobre a prestação do serviço de execução de obra de construção civil, previsto no item 7.02 da lista de serviços do Anexo I, da LC nº 15/2009, II, bem como **taxas e emolumentos incidentes** sobre a expedição de diretrizes urbanísticas, de análises, aprovações de projetos e certificados de conclusão de obra.

Seguindo o fluxo lógico coordenado e preordenado somos apresentados ao **CAPÍTULO VI**, que trata das condições estabelecidas aos empreendimentos, com cinco artigos, do 6º ao 10, o presente capítulo trata do enquadramento do empreendimento ou da unidade imobiliária no Programa, apresentação de contrato de financiamento com recursos do Programa, nos termos estabelecidos nesta Lei, apresentação prévia dos projetos aos órgãos municipais responsáveis pela política urbanista, de meio ambiente e de serviços públicos.

No capítulo final (das disposições finais), o **VII**, composto pelos artigos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18. Desta feita, encontramos o procedimento para concessão dos benefícios, por meio de



requerimento prévio, conjugados com a renda do beneficiário. Existindo entretanto a possibilidade de os incentivos concedidos com base nesta Lei poderão ser revistos de ofício, prevendo ainda a possibilidade de cumulação dos benefícios com outros programas de incentivos.

Trata-se, portanto, de matéria tipicamente da competência do Município que decorre da autonomia administrativa concedida aos Municípios prevista no art. 30, e incisos elencados a seguir, da CRFB/88, afeta aos interesses locais da administração pública.

Art. 30. Compete aos Municípios: (EC no 53/2006) I– legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III–instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Com efeito, **cabe ao município legislar sobre arrecadação** de impostos bem como **conceder isenções, conforme elencado no artigo 156 da Constituição Federal**, cabe ao Prefeito enquanto dirigente, supervisor maior da Prefeitura e representante do Município, aferir as peculiaridades locais e dimensioná-las, com deveres e vantagens que se mostrarem necessários à realidade que se a Lei Federal e Estadual lhe impõe. Bem por isso que a competência para deflagrar o processo legislativo para dispor sobre a concessão de benefícios de ordem tributária é exclusiva do prefeito.

Assim sendo, entendemos que o projeto se reveste de legalidade e constitucionalidade, devendo, então, ser submetido ao plenário, e se aprovado, tornar-se uma lei válida no plexo normativo local.

O art. 36, incisos II, III, IV, V e VI da Lei Orgânica Municipal e o art. 131, incisos I, III, IV e V, do Regimento Interno da Casa Legislativa, respectivamente evidenciam as iniciativas das leis que **são de competência exclusiva do Poder Executivo:**

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:(...) II – **servidores públicos**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; III – criação, **estrutura** e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública; IV – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, **orçamento** e matéria tributária; V – **fixação ou aumento de remuneração de seus servidores**, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia



de vencimentos previsto na Constituição Federal. VI – **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

I – **disponham sobre matéria financeira**, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos; (...) III – **disponham sobre servidores públicos**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; IV – tratem de criação, **estruturação** e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública; V – **fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo**, respeitado o princípio da isonomia.

Tratando-se de matéria financeira/administrativa, a iniciativa para legislar sobre a referida matéria é voltada ao Poder Executivo, como se analisa no artigo 49 da Lei Orgânica Municipal, *verbis*

Art. 49 - O Prefeito é o Chefe do Poder Executivo com funções políticas, executivas e **administrativas**.

Dessa forma, a Consultoria Jurídica Legislativa opina pela legalidade, constitucionalidade e regimentalidade do Projeto de Lei, visto que o mesmo respeita os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como os requisitos previstos no Regimento Interno da casa.

6. DA ESTIMATIVA DE IMPACTO

O presente projeto não acompanha estimativa de impacto financeiro, pois segundo a proposição da lei, “não há como mensurar impacto já que, conforme mencionado alhures, o último empreendimento do Programa Minha Casa, Minha Vida, Faixa I, ocorreu há 04 (quatro) anos”. Nesse mesmo sentido, segundo o Executivo o presente projeto de lei, **não tem renúncia de receita**, conforme declaração anexa à proposição.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.



A Consultoria Jurídica Legislativa também **não observou a necessidade de apresentação** destas pelo Relator(a).

8. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei nº 9.818/2023.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 18 de dezembro de 2023.

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL



AILTON JOSÉ
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL