

PARECER Nº 20/2023

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 17743/2023

**Autoria:** Poder Executivo

**Assunto:** **Razões De Veto Parcial** ao Projeto De Lei que: “Aprova a atualização da planta de valores genéricos da área urbana, da expansão e dos distritos do município de Cuiabá. (MENSAGEM DE VETO PARCIAL Nº 104/2022)

**I – RELATÓRIO**

A mensagem de veto parcial está relacionada a texto oriundo de Emenda Parlamentar.

Foram descritas na Mensagem Executiva duas emendas: a **emenda nº 350/2022 de autoria do Ver. Profº Mário Nadaf e Emenda de nº 365/2022, de autoria do Ver. Dídimo Vovô.**

A **Emenda nº350/2022 do VEREADOR PROF. MÁRIO NADAF**, tem por objetivo de **acrescentar Art. 30-A** passando a ter a seguinte redação:

“Art. 30-A ***Fica o Poder Executivo autorizado a lançar e cobrar o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) de forma escalonada, aplicando-se o percentual de 70% (setenta por cento) da base de cálculo no exercício financeiro de 2023, e os outros 30% (trinta por cento) da base de cálculo no exercício financeiro de 2024.***”

Esta Emenda esteve na pauta das comissões, porém, não foi votado o parecer naquela oportunidade por pedido de vistas do Relator.

Informa o processo que em razão da urgência especial na apreciação pelo Plenário, a proposição foi encaminhada sem parecer das Comissões e foi colhido parecer oral das Comissões de Constituição, Justiça e Redação e Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, sem sem consignar a respectiva fundamentação, como exige o Regimento Interno.

A **Emenda nº 365/2022 do VEREADOR DÍDIMO VOVÔ** tem por objetivo alterar os Padrões de Ruas e respectivos valores do m<sup>2</sup> (metro quadrado) de terrenos da Avenida Newton



Rabello de Castro – Pedra 90. **(Anexo)**

Diferentemente da Emenda 350/22 acima descrita (que foi protocolada diretamente às comissões), a referida emenda é **emenda de plenário** conforme **página 7 do processo digital**, apenas com a assinatura singular do autor, sem que um terço dos membros da Câmara assinassem para sua regularidade.

Destaca-se que os pareceres orais da Comissão de Constituição, Justiça e Redação e Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária foram pela aprovação, sem consignar, no entanto, a respectiva fundamentação como exige o Regimento Interno.

**O processo não está instruído** com qualquer documentação, bem como, sem qualquer estudo de viabilidade técnica, estudo de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, **estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário, etc.**

É a síntese do necessário.

## **II – EXAME DA MATÉRIA**

### **1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

**A emenda nº 365/2022 do Vereador Dídimio Vovô é emenda de plenário, conforme página 7 (sete) do processo digital da referida emenda.** Porém, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá informa que **as emendas de plenário precisam suprir alguns requisitos regimentais**, conforme especifica o artigo 167:

***“Art. 167 As emendas apresentadas na fase da Ordem do Dia de Sessão Ordinária ou Extraordinária, desde que seja na última fase de votação da proposta principal serão consideradas como Emendas de Plenário. (Redação dada pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021)***

***§ 1º Considera-se última fase de votação as matérias que estejam em segunda votação ou em votação única em decorrência de regime ordinário, de urgência simples ou de urgência especial já aprovado***



pele Plenário. ([Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021](#))

**§ 2º** As **emendas de Plenário necessariamente precisam ser apresentadas por um terço dos membros da Câmara.** ([Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021](#))

**§ 3º** As emendas de Plenário não dispensam o parecer das Comissões e implicam em suspensão da apreciação da matéria na Ordem do Dia para envio às Comissões que deverão se manifestar na mesma sessão de forma fundamentada. ([Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021](#))

Deste modo, a emenda de plenário nº 365/2022 do Vereador Dídimo Vovô, de acordo com a RESOLUÇÃO Nº 8, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016, art. 167, §2º, necessariamente precisaria ser apresentada por um terço dos membros da Câmara. Porém, não consta no processo digital o referido requisito, nestes termos a emenda apresentada tem que ser considerada **inválida por ausência de requisito regimental, incorrendo em prejudicialidade que deveria ser verificada de plano pela Secretaria de Apoio Legislativo.**

**“Art. 148-B Todas as proposições de que trata o Parágrafo único do artigo 146-A deverão preencher os seguintes requisitos de admissibilidade para que possam tramitar:** ([Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021](#))

**I - estar assinada digitalmente pelo autor ou autores quando a proposta exigir número mínimo de assinaturas para sua validade;** ([Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021](#))

**Art. 148-C A prejudicialidade da proposição implica na impossibilidade de sua tramitação regular e são causas de arquivamento da proposta.** ([Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021](#))

**Art. 148-D Considera-se prejudicada a tramitação das proposições**



que estiverem na seguinte situação: [\(Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021\)](#)

***I - deixar de preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 148-B; [\(Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021\)](#)***

(...)

***§ 4º As causas de prejudicialidade de que trata este artigo serão verificadas de plano pela Secretaria de Apoio Legislativo e impedem o início da tramitação da proposição, caso em que haverá o arquivamento da proposta após despacho fundamentado do Secretário no processo. [\(Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021\)](#)***

***§ 5º A Comissões não se manifestarão com parecer sobre matérias que estejam prejudicadas. [\(Dispositivo incluído pela Resolução nº 25, de 22 de dezembro de 2021\)](#)***

Deste modo, ainda que não vetada pelo Poder Executivo, a redação oriunda dessa emenda, não depende da avaliação de constitucionalidade de seu conteúdo, visto que seu conteúdo não está regimentalmente apto a ser apreciado pelo Plenário, sendo a Emenda inválida, eivada de vício de prejudicialidade que é causa arquivamento sumário.

***A Emenda de Plenário sem as assinaturas devidas não pode ser admitida e não pode receber parecer das Comissões.***

Nenhuma matéria pode ser aprovada sem parecer.

***Se foi recebida e se o parecer oral foi emitido tais atos são completamente inválidos.***

***O texto oriundo dessa emenda deve ser extirpado pelo Legislativo que tem o dever de enviar os autógrafos com redação final correta, fruto de tramitação regular e regimental.***

***A matéria deve ser reencaminhada para o Chefe do Poder Executivo sem a alteração advinda da Emenda inválida e irregular.***

Segundo o constitucionalista **Alexandre de Moraes**: “O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas decorre do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo”.



Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O Supremo Tribunal Federal considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, a Emenda Parlamentar em comento não atende tais balizas, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo.

**Veto Parcial da Emenda 350/2022 (Ver. Mário Nadaf)**, que acrescenta o art. 30-A ao projeto do Executivo sobre a Atualização da Planta Genérica.

A Emenda traz um grave vício de técnica legislativa, que é preciso salientar.

A Lei Complementar nº 95/98 prevê que são numerados os artigos seguidos de letras do alfabeto no caso de alteração de norma jurídica, ou seja, de lei e não de projeto de lei, quando a intenção é inserir um artigo entre dispositivos.

No caso de projeto, as emendas se prestam a alterar o texto e renumerar quaisquer dispositivos, o que não é possível no caso de lei.

Vencida a parte formal inadequada, passamos a analisar as razões do veto quanto ao conteúdo do texto do art. 30-A.

**A matéria fere dispositivo previsto no Código Tributário quanto ao escalonamento da cobrança do IPTU. Vejamos:**

**“Art. 208-A Considera-se ocorrido o fato gerador do Imposto Predial e Territorial Urbano a partir de 1º de março de cada ano, podendo o imposto ser cobrado em parcelas, até dezembro do mesmo exercício, a critério da Administração Pública Municipal, tomando-se por base a situação cadastral existente na data da ocorrência do fato gerador.”**

Vejamos o texto da Emenda que acrescenta o art. 30-A: onde fica clara a invasão na gestão do mérito administrativo:

“Acrescenta o Artigo 30-A do Projeto de Lei n. 264/222 que Aprova a atualização da planta de valores genéricos da área urbana, da expansão urbana dos distritos do Município de Cuiabá. (mensagem nº 86/2022), que passará a ter a seguinte redação:



**“Art. 30-A. Fica o Poder Executivo autorizado a lançar e cobrar o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) de forma escalonada, aplicando-se o percentual de 70% (setenta por cento) da base de cálculo no exercício financeiro de 2023, e os outros 30% (trinta por cento) da base de cálculo no exercício financeiro de 2024.”**

Pois bem, após definida a base de cálculo do imposto, a sua forma de cobrança deve ser regida pelo Código Tributário.

**E a lei tributária limita a cobrança dentro do mesmo exercício financeiro.**

O texto vetado criou nova forma de cobrança, considerando um parcelamento da base de cálculo, em afronta ao disposto no Código Tributário, o que torna ilegal a sua manutenção, por incompatibilidade com a legislação tributária.

Além disso, o texto criar norma de cunho autorizativo ao dispor “**Fica o Poder Executivo autorizado a lançar e cobrar...**”

As leis autorizativas são inconstitucionais porque burlam a regra constitucional de reserva de iniciativa do processo legislativo, com o falso argumento de que não obrigam o Executivo ao seu acatamento.

As leis são normas cogentes e não de caráter facultativo. Lei são gerais, abstratas e criam direitos e deveres, não são cartas de intenção.

Este é o entendimento reiterado de nossos tribunais, inclusive pacificado pela Suprema Corte.

**Ademais, não cabe ao Poder Legislativo – que não possui mister de gestão administrativa – “autorizar” o Chefe do Poder Executivo a promover uma determinada escolha de política pública para arrecadação tributária do Município de Cuiabá.**

Outrossim, o nosso Egrégio **Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJMT** – ao avaliar a constitucionalidade/legalidade de uma **lei autorizativa municipal reiterou o entendimento jurídico de que a norma é inválida** e até mesmo uma ulterior sanção pelo Chefe do Poder Executivo não afasta esta grave mácula:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL -  
TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A  
DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA -**



**VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL** - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa.** A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. **Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição.** Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica.

(ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011)

**A própria Suprema Corte da República (STF – Supremo Tribunal Federal) é inflexível ao reconhecer a inconstitucionalidade e/ou ilegalidade de “leis autorizativas” com conteúdo destinado ao Poder Executivo.**

Vejamos esta lição jurídica:

**E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE**



PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – **LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, **ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo** a dispor sobre remuneração funcional e a intervir no regime jurídico dos agentes públicos. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Governador do Estado** para dispor sobre remuneração de servidores públicos locais e de, assim, tratar de matéria própria do regime jurídico dos agentes estatais, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.**

(...)

(ADI 4724, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG





27-08-2018 PUBLIC 28-08-2018)

EMENTA: AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **NORMA AUTORIZATIVA, INCONSTITUCIONALIDADE.**

1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada.

**2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida.**

(ADI 2367 MC, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2001, DJ 05-03-2004 PP-00015 EMENT VOL-02142-02 PP-00339)

Ou seja, mesmo que o intuito do legislador seja o mais honrado, **não pode haver a ingerência em matéria administrativa, pois é tarefa do gestor municipal – Chefe do Poder Executivo – tratar dessas questões.** Sob pena de violar o *princípio constitucional de Separação dos Poderes.*

**Neste sentido, assiste inteira razão ao Poder Executivo em apor o veto parcial a este dispositivo em virtude de sua inconstitucionalidade.**

## 2. REGIMENTALIDADE

O processo cumpre as exigências regimentais.

## 3. CONCLUSÃO

Em razão de que o **texto do art. 30-A, fruto de Emenda Parlamentar nº 350/22** incide em **afrenta ao disposto no art. 208-A do Código Tributário Municipal e ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF)**, por incluir norma de cunho autorizativo invadindo a reserva de iniciativa do Prefeito, **acatamos totalmente as razões de veto parcial, opinando pela manutenção do veto parcial.**

## 5. VOTO

**VOTO DO RELATOR PELA MANUTENÇÃO DO VETO PARCIAL.**



Cuiabá-MT, 15 de fevereiro de 2023



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330038003000370038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330038003000370038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 15/02/2023 12:32

Checksum: **DCD014E16A592F1BD6A28FE3C31AA20446B09E90C05E99048AE584E98ABB6ECA**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330038003000370038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

