



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 19/2023

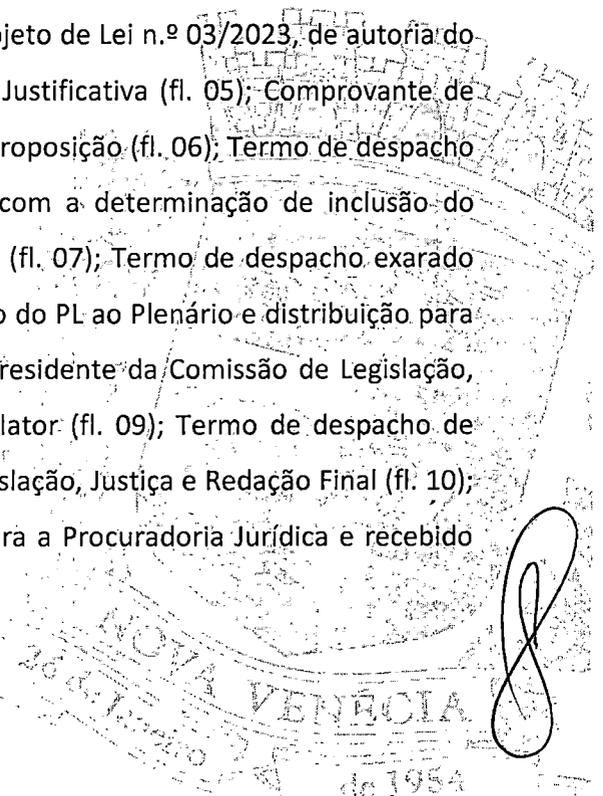
Processo Administrativo n.º 028019/2023

EMENTA: PROJETO DE LEI N.º 03/2023. INSTITUI O PROGRAMA "IPTU VERDE" E AUTORIZA A CONCESSÃO DE DESCONTO NO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) COMO INCENTIVO AO USO DE TECNOLOGIAS AMBIENTAIS SUSTENTÁVEIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE, DEVENDO SER OBSERVADO OS APONTAMENTOS LEVANTADOS NO PARECER.

I – RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exma. Vereadora relatora, Sra. Mayara Aparecida Moraes Eller Mininõ (REPUBLICANOS), requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 03/2023, de autoria do Vereador Pedro Henrique Pestana Gonçalves (PODEMOS), que *"INSTITUI O PROGRAMA "IPTU VERDE" E AUTORIZA A CONCESSÃO DE DESCONTO NO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) COMO INCENTIVO AO USO DE TECNOLOGIAS AMBIENTIAS SUSTENTÁVEIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."*

Constam dos autos: Comprovante de Protocolo (fl. 01); Projeto de Lei n.º 03/2023, de autoria do vereador Pedro Henrique Pestana Gonçalves (fls. 01/04); Justificativa (fl. 05); Comprovante de despacho do Setor de Protocolo com a protocolização da proposição (fl. 06); Termo de despacho exarado em 08 de fevereiro de 2023, pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fl. 07); Termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fl. 08); Termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fl. 09); Termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fl. 10); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica e recebido





em 07 de março de 2023 (fl. 11).

O processo foi distribuído a este parecerista em 07 de março de 2023 (fl. 12).

É o relatório. Passo a manifestar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

De plano, é oportuno consignar que a presente manifestação tem por referência os elementos constantes nas Legislações, dentre outros acerca do tema.

Destarte, à luz do artigo 131, da Constituição Federal de 1988, este órgão presta consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando na análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Hely Lopes Meirelles cuidou do tema e lecionou:

"Pareceres - Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva." (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 26ª. ed., pág. 185).

Celso Antônio Bandeira de Mello, não obstante classificar os pareceres como atos administrativos de administração consultiva, deixa expresso, entretanto, que visam eles "a *informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa*" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 13a. ed., 2001, pág. 377).



É dizer, o parecer não se constitui no ato decisório, na decisão administrativa, dado que ele nada mais faz senão "informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa". Posta assim a questão, é forçoso concluir que o parecer não é vinculante, isto é, a opinião a qual não está o administrador vinculado. Nesse sentido: Supremo Tribunal Federal, MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

Feita tal observação, passa-se a análise do projeto de lei.

A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.

⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e artigo 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁷

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de

⁷ Ibid., 2011, p.359



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

No tocante à competência do ente federativo para legislar acerca da matéria, verifica-se que o artigo 24, inciso VI⁸ da Constituição Federal estabelece a competência concorrente a União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Quando se trata de matérias de competência legislativa concorrente, o papel da União limita-se a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º), o que não exclui a competência suplementar dos Estados e dos Municípios (art. 24, § 2º c/c artigo 30, I e II); inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3º); advindo, contudo, a norma geral nacional, ocorrerá a suspensão da eficácia das normas estaduais e municipais, no que forem a elas contrárias (art. 24, § 4º).

Conforme ensina LENZA⁹ (2019):

(...) o art. 24 define as matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Em relação àquelas matérias, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Em caso de inércia da União, inexistindo lei federal elaborada pela União sobre norma geral, os Estados e o Distrito Federal (art., 24, *caput*, c/c art. 32, § 1º) poderão suplementar a União e legislar, também, sobre normas gerais, exercendo a competência legislativa plena. Se a União resolver legislar sobre norma geral, a norma geral que o Estado (ou o Distrito Federal) havia elaborado terá a sua eficácia suspensa, no ponto em que for contrária à nova lei federal sobre norma geral. Caso não sejam conflitantes, passam a conviver, perfeitamente, a norma geral federal e a estadual (ou distrital). Observe-se, tratar-se de suspensão da eficácia, e não revogação, pois caso a norma geral federal que suspendeu a eficácia da norma geral estadual seja revogada por outra norma geral federal, que por seu turno, não contrarie a norma geral feita pelo Estado, esta última voltará a produzir efeitos (p. 500-501).

⁸ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

⁹ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 23 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



(...)

(...) art. 30, II - estabelece competir aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. "No que couber" norteia a atuação municipal, balizando-a dentro do interesse local. Observar ainda que tal competência se aplica também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade (p. 524-525).

Quanto à competência para a deflagração do processo legislativo, nota-se que esta é comum, ou seja, pode ser iniciada pelo Poder Legislativo Municipal ou pelo Poder Executivo Municipal, nos termos do artigo 44, da Lei Orgânica do Município.

Em relação a iniciativa, cumpre observar ainda que embora haja inúmeras divergências acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal sedimentou entendimento no sentido que a matéria comporta iniciativa pelo Poder Legislativo Municipal ou pelo Poder Executivo Municipal.

Nesse sentido:

EMENTA: 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. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestou o Ministro Joaquim Barbosa. (STF - ARE 743480 RG, Relator: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013, acórdão eletrônico repercussão geral - mérito DJe-228, divulg. 19-11-2013, public. 20-11-2013)

Trata-se, portanto, de norma tributária benéfica cuja iniciativa não é exclusiva do Poder Executivo. A orientação do Supremo Tribunal Federal enuncia que matéria tributária não se inclui entre as reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (STF, ADI 2.464-AP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 11-04-2007, v.u., DJe 24-05-2007; STF, ADI 3.205-MS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-10-2006, v.u., DJ 17-11-2006, p. 41; STF, ADI 3.809-5-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 14-06-2007; v.u., DJ 14-09-2007, p. 30; STF, RE371.887-SP, Rel. Min. Carmén Lúcia, 29-06-2009, DJe 04-08-2009; STF, RE 357.581-SP, Rel. Min. Eros Grau, 16-12-2008, DJe 03-02-2009).



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Desta feita, a iniciativa para a deflagração do processo legislativo compete tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo, restando, satisfeita a competência para a proposição legislativa.

Outro ponto importante e acertado do Projeto é que este não cria atribuição para determinada Secretaria, o que, se houvesse previsão, ocasionaria vício no dispositivo.

Superado tais pontos, há situação que demanda cautela e atenção pelas Comissões que irão analisar o presente processo: a necessidade ou não de estudo de impacto orçamentário.

O tema possui bastante divergência, sendo que alguns tribunais, como por exemplo o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, entende que a ausência de estudo de impacto orçamentário configura vício insanável e acarreta na inconstitucionalidade da Lei, ao passo que outros, como o Tribunal de Justiça de São Paulo, entende que a ausência do estudo não é capaz de macular a Lei.

De fato, há entendimento no sentido de que a ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do artigo 113, do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.

No entanto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entende que a falta de recursos orçamentários não enseja a declaração de inconstitucionalidade da Lei, mas sim a sua ineficácia no exercício financeiro respectivo a sua vigência, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo. O acórdão recebeu a seguinte ementa:

Direta de Inconstitucionalidade. Mirassol. Lei nº 4.301, de 30.4.2020, que instituiu programa de incentivos e descontos sobre o IPTU local. 'IPTU Verde'. Procedência em parte. Tocante às leis tributárias, não se há falar em reserva de iniciativa ao prefeito. Tema 682 do Excelso Pretório e jurisprudência deste col. Órgão Especial. Ausência de recursos que 'per se' não acarreta a inconstitucionalidade de lei, senão a sua ineficácia. Acolhimento de parte da demanda para afirmar a violação dos arts. 5º, 47, XIX e 144 da Const. de S. Paulo. Ofensa ao princípio da separação de poderes.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



tão apenas em relação a parte do art. 6º e à inteireza da redação do art. 12 da lei impugnada, por criar atribuições à administração. Procedência parcial. (TJSP ADI nº. 2101785-73.2020.8.26.0000, Rel. Des. Costabile e Solimene, Órgão Especial, julg. 17.02.2021, Dje. 10.03.2021)

É impreterível salientar que incentivo fiscal ou tributário que não deve ser confundido com o incentivo financeiro é o instrumento extrafiscal utilizado pelo Estado em sua atividade de intervenção na economia por indução, como medida de renúncia de receita, através do regime jurídico tributário, concedido pelo próprio constituinte ou pelo legislador ordinário conforme os meios legitimamente permitidos, com a finalidade de estimular determinada conduta do contribuinte.

De todo o exposto, o IPTU Verde, com função extrafiscal, surgiu com a ideia de incentivar a sustentabilidade, onde os municípios desenvolvem projetos de preservação ambiental, oferecendo redução do imposto para os empreendimentos imobiliários que desenvolvam ações e práticas de sustentabilidade na construção civil, tais como a gestão de resíduos e a redução do consumo de água, se enquadrando nos critérios de sustentabilidade.

De fato, um melhor desenvolvimento das cidades observando-se a sustentabilidade deve ter por base os pilares do meio ambiente, o meio social e econômico.

Inclusive, muitas cidades brasileiras já aderiram ao IPTU Verde, buscando um futuro melhor ao incentivar investimentos através da extrafiscalidade ambiental.

Cita-se ainda que o Senado Federal já está debatendo o tema:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2022/12/senado-aprova-pec-do-iptu-verde-que-vai-a-camara>

Este tipo incentivo vem ganhando destaque nos municípios, principalmente com propostas de lei que iniciam na própria Câmara de Vereadores. Como já exposto, a título exemplificativo,



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



enquanto o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tem considerado o IPTU verde inconstitucional - principalmente por ausência de estudo de impacto financeiro da renúncia de receita no orçamento -, o Tribunal de Justiça de São Paulo tem precedentes no sentido da constitucionalidade do benefício, e, assim, muitos municípios paulistas já estão com a Lei do IPTU Verde em vigor.

Ao contrário de Caxias do Sul, as ADIs ajuizadas pelos prefeitos de Catanduva/SP ADI nº 2208954-90.2018.8.26.0000 e Taubaté/SP ADI nº 2248567- 25.2015.8.26.0000 no TJSP foram julgadas improcedentes, visto que não existe, inconstitucionalidade de modo que as leis estão em vigor. O principal argumento foi de vício de iniciativa e essa tese foi afastada pelos relatores.

Quando a lei do IPTU Verde obedece aos critérios da LRF, não há razão para que seja considerada inconstitucional e deixe de entrar em vigor. Em outras palavras, mesmo quando há evidente prejuízo à arrecadação, é constitucional o uso extrafiscal de um tributo, cuja finalidade seja o desenvolvimento sustentável da região, tendo em vista que são necessários estímulos governamentais para incentivar as boas práticas ambientais e evitar que grandes catástrofes aconteçam, como foi o caso das barragens em Minas Gerais e enchentes no Rio de Janeiro.

Ou seja, o IPTU Verde é uma medida preventiva, que apesar de num primeiro momento trazer prejuízos aos cofres do município evita que se tenha gastos emergenciais com desastres no futuro. Estima-se, inclusive, que com a tributação ambiental se reduzirá a emissão de gases poluentes que impactam na saúde, de modo que existirão menos problemas respiratórios, melhorando a qualidade de vida da população, bem como se reduzirá a emissão de carbono que impacta diretamente no aquecimento global, e esses ganhos em saúde pública e interesse social a longo prazo, por certo, superam qualquer perda monetária temporária.

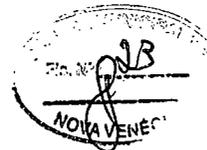
Nesse sentido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 2015, QUE "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR O PROGRAMA DE INCENTIVO E DESCONTO, DENOMINADO 'IPTU VERDE' NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



TAUBATÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO MUNICIPAL - IRRELEVÂNCIA - AFONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 5º E §§ 2º E 6º DO ARTIGO 174 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INOCORRÊNCIA - PRECEDENTES DO STF E DO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA CORTE - IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (TJ-SP - ADI: 22485672520158260000 SP 2248567-25.2015.8.26.0000, Relator: João Negrini Filho, Data de Julgamento: 27/07/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 29/07/2016)

Registra-se ainda que não se vislumbra inconstitucionalidade da ausência de específica previsão orçamentária para os eventuais gastos que porventura ocorram. De igual sorte, nenhum vício é extraído da inexistência de prévia análise dos impactos que a isenção tributária causará. De fato, possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.

Novamente o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo:

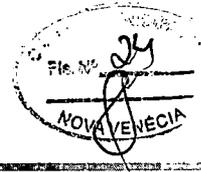
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que "tomba como interesse histórico, social, cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências". (1) VÍCIO DE INICIATIVA: Possibilidade do tombamento ser instituído mediante lei (modalidade "provisória"). Efeito declaratório, que demanda a ulterior prática de atos administrativos pelo Executivo Local para que o tombamento se converta em "definitivo". Não constatação de indevida ingerência do Poder Legislativo na esfera de atribuições do Poder Executivo. (2) GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR ATO NORMATIVO DO LEGISLATIVO: O estabelecimento de normas atinentes à organização e ao funcionamento da Administração Pública, a criação de atribuições a órgão subvencionado pela Edilidade e a definição de prazos rígidos para a prática de atos de gestão pelo Poder Executivo são funções acometidas, de modo privativo, ao Alcaide (arts. 47, II, XIV e XIX, "a", e 144, CE). Inidôneas tais práticas pelos Edis. Inconstitucionalidade declarada dos arts. 3º, "caput"; 4º, § 1º; e 5º, todos da Lei guereada. (3) NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO: Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 52, CE). Inconstitucionalidade declarada dos artigos 42, "caput", e 62, ambos da norma local "sub judice". (4) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2248076-47.2017.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/08/2018; Data de Registro: 10/08/2018. Grifos da reprodução.)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 9.891, DE 27 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ - NORMA QUE "CRIA O SISTEMA DE UTILIZAÇÃO DE ÁGUAS PLUVIAIS NOS PRÉDIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - CONFORMIDADE AOS ARTIGOS 52, 47, INCISOS II, XIV, XIX, "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – POR FIM, AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – PRETENSÃO IMPROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2022813-60.2018.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 01/08/2018; Data de Registro: 09/08/2018. Grifos da reprodução.)

A tese, outrossim, é também trazida pelo E. STF, como explana o seguinte julgado:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 12, da Carta Magna. Precedentes : ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Irmir Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (ADI 3599, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007, Me-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007 DJ 14-09-2007 PP-00030 EMENT VOL-02289-01 PP-00103 RTJ VOL-00202-02 PP-00569. Grifos da reprodução.)

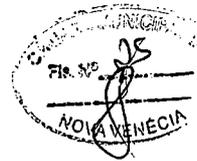
Nota-se também que o artigo 14, da Lei não definiu o prazo para que o Chefe do Executivo regulamente a norma, outro acerto do Projeto de Lei, eis que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador.

Registra-se, que a Constituição Federal preconiza no artigo 225 o seguinte:



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Além disso, a Lei Orgânica do Município de Nova Venécia/ES prevê:

Seção IV

Do Meio Ambiente

Art. 223.^[82] Todos têm o direito de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, bem como de uso comum do povo e essencial a adequada qualidade de vida, impondo-se a todos e, essencialmente ao poder público municipal o dever de recuperá-lo, defendê-lo e preservá-lo para o benefício das gerações atuais e futuras.

Parágrafo único. Para assegurar a efetividade desse direito compete ao Município:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais das espécies e dos ecossistemas;

II - preservar e restaurar a diversidade e a integridade do patrimônio genético, biológico e paisagístico, no âmbito municipal e fiscalizar as entidades de pesquisas e manipulação genética;

III - definir e implantar áreas e seus componentes representativos de todos os ecossistemas originais no espaço territorial no Município, a serem essencialmente protegidos, sendo a alteração e supressão, inclusive dos já existentes, permitida somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção, ficando mantidas as unidades de conservação atualmente existentes;

IV - para a localização, instalação, operação e ampliação de obra ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, será exigido relatório de impacto ambiental, na forma da lei, que assegurará a participação da comunidade em todas as suas fases de discussão e obedecerá ao seguinte:

- ampla publicidade do estudo prévio do relatório de impacto ambiental;
- a fonte de recursos necessários à construção e manutenção;
- conforme art. 187, § 3º, da Constituição Estadual, para análise do



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



relatório de impacto ambiental, fica incluso também o Conselho Municipal do Meio Ambiente;

d) na implantação e na operação de atividades efetivas potencialmente poluidoras é obrigatório a adoção de sistemas que garantem a proteção do meio ambiente;

e) para licenciamento de atividades que utilizem produtos florestais como combustível ou matéria-prima, é obrigatório a comprovação de disponibilidade de suprimentos deste produto de madeira, e não explorar os remanescentes de florestas nativas no Município;

f) as atividades atuais que utilizem madeira como combustível, ficam obrigadas a reflorestar três vezes mais a área de consumo, sendo 1/3 (um terço) com essências nativas.

V - garantir a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VI - proteger a fauna e a flora, vedadas as práticas que comprovem a extinção de espécies ou submetem os animais à crueldade, fiscalizando a extração, captura, produção, transporte, comercialização e consumo de suas espécies e subprodutos;

VII - proibir a pesca predatória em todos os cursos d'água do Município;

VIII - proibir a pesca com tarrafas, redes e arpões no percurso compreendido entre a Coroa e a cachoeira do Instituto Federal do Espírito Santo - IFES; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

IX - definir o uso e ocupação do solo, subsolo e águas tratáveis, através de planejamentos que englobem diagnósticos e análise técnica feita por órgãos competentes, respeitando a conservação ambiental, definição de diretrizes de gestão dos espaços, com participação popular e racionalmente negociado;

X - instalar viveiros de essências nativas e exóticas na sede do Município e nas comunidades estrategicamente localizadas no interior do Município, sendo as mudas repassadas gratuitamente a qualquer indivíduo ou entidade, para fins de reflorestamento;

XI - controlar, proibir e fiscalizar a produção, estocagem de substância, o transporte, a comercialização e a utilização de técnicas, métodos e as instalações que comportem risco efetivo ou potencial para a qualidade de vida e ao meio ambiente natural e de trabalho, incluindo materiais geneticamente alterados pela ação humana, resíduos e fontes de radioatividades;

XII - requisitar a realização e auditorias de no mínimo, dois em dois anos, no sistema de controle de poluição e prevenção de riscos de acidentes das atividades de significativo potencial poluidor, incluindo a avaliação detalhada dos efeitos de sua operação sobre a qualidade física, química e biológica dos recursos ambientais, bem como a saúde dos trabalhadores e da população afetada;

XIII - promover medidas judiciais e administrativas de responsabilidades dos causadores de poluição ou degradação ambiental;

XIV - incentivar a integração das universidades, instituições e associações civis, nos esforços para garantir e aprimorar o controle da poluição, inclusive no ambiente de trabalho;

XV - estimular a pesquisa, o desenvolvimento e a utilização de fontes de energia alternativa, não poluente; bem como de tecnologia poupadora de energia;

XVI - recuperar a vegetação em áreas urbanas, segundo critérios definidos em lei;

XVII - exigir inventários das condições ambientais das áreas sob ameaça de



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



degradação ou já degradadas;

XXVIII - proibir a instalação de reatores nucleares, com exceção daqueles destinados ao uso científico e terapêutico, cuja localização especificação serão definidos em lei;

XIX - proibir loteamento em áreas com inclinação superior a 45° (quarenta e cinco graus);

XX - não permitir a venda de lotes em loteamento extensivo antes da conclusão da infraestrutura básica;

XXI - executar e gerenciar a construção de bacias coletoras de águas pluviais nas estradas municipais, para proteger o solo contra a erosão, tudo sob orientação técnica;

XXII - articular em coparticipação com o Estado e a União a formação de consórcio entre municípios limítrofes para soluções comuns relativas à proteção ambiental;

XXIII - determinar e estimular o uso obrigatório do receituário agrônomo para todas as classes toxicológicas e seus componentes afins;

XXIV - estimular o reflorestamento ecológico em áreas degradadas, objetivando especialmente a proteção de encostas;

XXV - promover a reciclagem de professores para que nas séries iniciais desenvolvam nos educandos uma consciência ecológica;

XXVI - criar mecanismo para proibir o corte exagerado de árvores;

XXVII - elaborar um código de uso dos mananciais;

XXVIII - proibir o uso de animais em casos que provoquem o sofrimento gradativo e a sua morte, em disputas públicas;

XXIX - proibir qualquer tipo de caça no Município;

XXX - proibir a instalação de empresas que estimulem qualquer tipo de monocultura no Município;

XXXI - proibir e fiscalizar as queimadas indiscriminadamente no Município;

XXXII - definir local para depósito de lixo, sendo que a área fique distante nunca menos de um quilômetro das margens de rios, córregos e nascentes;

XXXIII - proibir terminantemente o despejo de resíduos tóxicos e poluentes nos rios, córregos e lagos do Município;

XXXIV - exigir do proprietário do solo urbano não edificado, não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena prevista em lei;

XXXV - preservar todas as espécies de plantas nativas;

XXXVI - criar parques ecológicos no Município de Nova Venécia-ES; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)

XXXVII - proibir a pesca de arpão nos rios que cortam o Município. (NR)

Art. 224. As terras particulares que têm florestas nativas preservadas, receberão incentivos do Município, como máquinas para beneficiamento da propriedade, proporcional a área preservada, de acordo com a lei.

Art. 225. Todo proprietário rural será responsável de arborizar todas as margens de estrada que estiver dentro de sua propriedade, com árvores nativas e frutíferas, com mudas doadas pela municipalidade.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Art. 226. Os proprietários rurais ficam obrigados a preservar ou recuperar com espécies exóticas ou nativas 1% (um por cento) ao ano até atingir os 20% (vinte por cento) assegurados na Constituição Federal.

Art. 227. A arborização nos meios urbanos, deverá ser feita com árvores frutíferas, essências nativas e exóticas.

A Constituição Federal e a Lei Orgânica possuem evidente preocupação com a proteção ao meio ambiente, além de toda a legislação que ainda existe a respeito da mesma.

É evidente que o Poder Público deve contribuir e incentivar as atividades que não degradem o meio ambiente, inclusive houve no Município a iniciativa pioneira do eletroposto, que é energia mais limpa e menos poluente que a fósfil.

Diariamente o Município realiza campanhas sobre o meio ambiente, coleta seletiva, dentre outras, inclusive muitas vezes é demandado judicialmente para que tenha um meio ambiente ecologicamente saudável.

Tais fatos demonstram de forma irrefragável a necessidade de o Poder Público contribuir com esta nobre iniciativa de fomentar medidas que preservem, protejam e recuperem o meio ambiente, até mesmo porque se trata de um benefício que só terá efeitos no futuro, não sendo uma medida imediatista.

É bem verdade que não se está permitindo a instituição de um programa de qualquer forma, mas sim mediante critérios, requisitos, que também dependerão de regulamentação pelo Poder Executivo.

É bem verdade que qualquer ato emanado do Poder Público deve ser motivado, a fim de demonstrar a vontade do agente, observando todos os nuances para evitar qualquer suposição de beneficiamento, de vantagens, ou seja, ferimento aos preceitos legais e constitucionais.



Há, repita-se, interesse do Poder Público, de um meio ambiente ecologicamente saudável e de incentivo a práticas que assim o preservem, devendo ser sopesado pela autoridade competente, as condições para a sua realização.

Se o meio ambiente é dever de todos e encontra respaldo a nível Constitucional é evidente que há interesse público no presente caso, pois deve haver incentivo a práticas ecologicamente corretas e benéficas.

Deste modo, ressalvada a divergência de entendimento especialmente quanto a necessidade ou não de estudo de impacto orçamentário já citada, que deverá ser objeto de apreciação e debate pelas Comissões de Legislação, Justiça e Redação Final (CLJRF) e de Finanças e Orçamento (CFO), entende-se, salvo melhor juízo, quanto aos requisitos materiais de constitucionalidade, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal ou Estadual, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição legislativa e as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual.

Quanto aos requisitos de legalidade verifica-se que a proposição se encontra em consonância com a Lei Orgânica Municipal, bem como não há confronto com as legislações federais ou estaduais.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 03/2023, cabendo aos nobres edis deliberarem sobre a sua aprovação, ressalvada a divergência de entendimento apresentado no presente parecer quanto a necessidade ou não de estudo de impacto orçamentário, que deverá ser objeto de apreciação e debate pelas Comissões de Legislação, Justiça e Redação Final (CLJRF) e de Finanças e Orçamento (CFO),



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



É o parecer.

Nova Venécia, 17 de março de 2023.


JOSE CARNIELI JÚNIOR

Procurador Geral da Câmara - Município de Nova Venécia/ES

OAB/ES 22.509

