

PARECER JURÍDICO

Ref.: PL 147 (Processo Eletrônico nº. 2952/2025).

Ementa: Dispõe sobre a concessão de desconto no pagamento do IPTU às pessoas que adotarem animais no Município de Itanhaém e dá outras providências.

Preambularmente,

Cabe dispor sobre a atuação do Presidente no processo legislativo na Câmara Municipal de Itanhaém, com base nas disposições regimentais (artigos 22, inciso II, alínea "e", c/c 160, do Regimento Interno.

Com base nos mencionados artigos, o Presidente da Câmara Municipal deve devolver a propositura ao autor, o que significa dizer que deverá fazer o juízo de admissibilidade para o fim de verificar o cumprimento dos critérios relacionados a seguir:

1. A propositura que fizer referência a normas legais (leis, decretos, regulamentos etc.) tem que apresentar seu texto completo, visando com garantir a clareza e acesso à informação, sob pena de devolução;
2. Citar cláusulas de contratos ou convênios sem transcrevê-las na íntegra, a fim de evitar omissões, bem como permitir análise completa;
3. For inconstitucional, ilegal ou contrariar o Regimento Interno, objetivando proteger a legalidade e a ordem normativa.
4. Se for iniciativa popular e não cumprir os requisitos regimentais, visando a conformidade com as regras estabelecidas;
5. For apresentada por um vereador ausente à sessão (salvo em caso de licença médica comprovada), objetivando a participação efetiva;
6. Tiver sido rejeitada ou vetada na mesma sessão legislativa e não for assinada pela maioria absoluta da Câmara, com o fim de impedir a reintrodução indevida de matérias já descartadas;

7. Configurar emenda, subemenda ou substitutivo que não tenha relação com o projeto original, evitando o desvio de finalidade;
8. Se tratar de uma mensagem aditiva do Executivo que, em vez de adicionar, modifique, suprima ou substitua partes do projeto original, objetivando a natureza das adições.
9. Se não for da competência da Câmara, a fim de evitar que a Câmara discuta temas fora de sua alçada.

Tais critérios tem por finalidade garantir a ordem, a legalidade e a coerência no processo legislativo municipal.

No exercício de sua competência, o Presidente pode determinar que a Diretoria Jurídica se manifeste sobre a juridicidade e legalidade das proposições, com base no artigo 10, da Lei Complementar Municipal nº. 91, de 2008, objetivando amparar o ato que determina a tramitação do procedimento legislativo, em especial o recebimento e distribuição das proposições devidamente formalizadas antes de encaminhá-los para tramitação; devolução de propostas irregulares (esteja mal formulada, trate de matéria alheia à competência da Câmara, seja flagrantemente inconstitucional ou contrária ao Regimento Interno, o Presidente pode devolvê-la ao autor). Para após a admissibilidade da proposição, o Presidente encaminha os projetos para análise das comissões permanentes ou temporárias pertinentes.

Após as necessárias considerações iniciais sobre a atuação da Presidência no processo legislativo e, em cumprimento à R. determinação de fls. 11, passa a expor a manifestação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 147/2025, de autoria do Vereador Willian Tadeu Ramos de Sousa, em tramitação na Câmara Municipal da Estância Balneária de Itanhaém.

O objetivo deste documento é examinar a proposição legislativa sob os prismas da competência constitucional do Município para legislar sobre a matéria e da legalidade de suas disposições em face do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que tange às normas de direito tributário e financeiro.

O objeto central deste parecer é o texto do Projeto de Lei nº /2025, que busca instituir um programa de incentivo à adoção de animais por meio da concessão de um benefício fiscal.

A proposta estabelece, em seu artigo 1º, que o Poder Executivo concederá desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU para pessoas físicas ou jurídicas que adotarem animais no município.

O texto prevê, ainda, a realização de parcerias com a sociedade civil para o desenvolvimento e fiscalização do programa (artigos 2º e 3º), a necessidade de comprovação anual do bem-estar do animal adotado (artigo 4º), e a imposição de penalidades em caso de descumprimento das obrigações pelo adotante, como a perda do benefício e a devolução dos valores descontados (artigo 6º).

II. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

Primeiramente, cabe ressaltar que a validade da futura lei depende, primordialmente, de sua conformidade com essa estrutura federativa.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, ao consagrar o Município como ente autônomo da Federação, outorgou-lhe um conjunto de competências administrativas e legislativas para a gestão de seus interesses específicos.

O artigo 30 da Carta Magna é o dispositivo central que delineia o campo de atuação municipal, estabelecendo, em seus incisos, as matérias sobre as quais os municípios podem legislar.

Para o caso em tela, destacam-se três competências fundamentais: a de legislar sobre assuntos de *interesse local* (inciso I), a de *suplementar* a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II), e a de *instituir e arrecadar os tributos de sua competência* (inciso III).

O Projeto de Lei em análise versa sobre a concessão de um desconto no IPTU, que é, por excelência, um tributo de competência municipal, conforme previsto expressamente no artigo 156, inciso I, da Constituição.

Assim, no que se refere ao aspecto puramente tributário de legislar sobre o IPTU, não há dúvidas quanto à competência do Município de Itanhaém.

A criação de benefícios fiscais, como isenções, reduções de base de cálculo ou descontos, é uma faceta inerente à competência para instituir o tributo. Adicionalmente, a justificativa do projeto revela que o seu objetivo primário é o de fomentar a adoção de animais abandonados, um problema que afeta diretamente a comunidade local, envolvendo questões de saúde pública, bem-estar animal e organização do espaço urbano.

Tais questões se enquadram perfeitamente no conceito de "interesse local", legitimando a atuação do legislador municipal para criar políticas públicas voltadas a essa finalidade.

Além da competência tributária e para assuntos de interesse local, a proposição tangencia a matéria de proteção ao meio ambiente.

A Constituição Federal, em seu artigo 225, consagra o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

Este mesmo artigo, em seu parágrafo 1º, inciso VII, veda expressamente as práticas que submetam os animais a crueldade, conferindo-lhes uma dignidade que deve ser protegida pelo ordenamento jurídico.

A proteção da fauna, portanto, é um elemento indissociável da proteção ambiental.

A competência para proteger o meio ambiente e a fauna é classificada pela Constituição como uma competência comum a todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme dispõe o artigo 23, incisos VI e VII.

Isso significa que o Município de Itanhaém não apenas pode, mas *deve* atuar na proteção dos animais em seu território.

O Projeto de Lei, ao criar um mecanismo de incentivo à adoção responsável, visa exatamente a cumprir esse dever constitucional, utilizando-se de um instrumento de política pública para mitigar o problema do abandono de animais e promover o seu bem-estar.

A utilização de um tributo para alcançar finalidades que extrapolam a mera arrecadação de recursos é um fenômeno conhecido como *extrafiscalidade*.

O tributo, nesse caso, funciona como uma ferramenta para induzir ou desestimular determinados comportamentos dos cidadãos.

No caso do presente projeto de lei, o desconto no IPTU não tem como objetivo principal reduzir a carga tributária, mas sim incentivar um comportamento socialmente desejável e alinhado a um mandamento constitucional: a proteção dos animais. Essa utilização do poder de tributar para fins regulatórios e de fomento é amplamente admitida pelo sistema constitucional brasileiro.

Logo, conclui-se que o Município de Itanhaém possui, em tese, competência constitucional para legislar sobre a matéria proposta, pois a iniciativa legislativa combina legitimamente a competência tributária para dispor sobre o IPTU (artigo 156, I, da CF) com a competência comum para proteger a

fauna (artigo 23, VI e VII, da CF) e com a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I, da CF).

A utilização de um benefício fiscal como instrumento de política pública ambiental (extrafiscalidade) é, em princípio, compatível com a ordem constitucional. Contudo, a verificação da competência é apenas o primeiro passo. É necessário, a seguir, analisar se o *modo* como essa competência foi exercida respeita os demais princípios e regras do ordenamento jurídico.

II. DA LEGALIDADE DA MATÉRIA

Ainda que o Município possua competência para legislar sobre o tema, a validade do Projeto de Lei depende de sua compatibilidade com as normas hierarquicamente superiores, como a própria Constituição Federal em seus princípios específicos e as leis complementares de caráter nacional.

O princípio da legalidade em matéria tributária, previsto no artigo 150, inciso I, da Constituição, é uma das mais importantes garantias do contribuinte.

Determina que nenhum tributo pode ser exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, e o mesmo raciocínio se aplica à concessão de benefícios fiscais, que representam o lado oposto da tributação. Essa exigência é detalhada no artigo 97 do Código Tributário Nacional (CTN), que estabelece que somente a lei pode definir todos os elementos essenciais da obrigação tributária, incluindo a alíquota, a base de cálculo e a concessão de isenções ou reduções.

O parágrafo único de seu artigo 1º dispõe que *"O valor do desconto será definido pelo Poder Executivo em regulamentação própria"*.

Da mesma forma, o parágrafo único do artigo 6º estabelece que *"Os valores das multas aplicáveis serão definidos em regulamentação própria"*.

Tais disposições representam uma delegação indevida e inconstitucional da competência do Poder Legislativo para o Poder Executivo, ao deixar a cargo de um futuro decreto a definição do exato valor do desconto no IPTU e o montante

das multas, o projeto de lei cria uma norma em branco, que não confere a segurança jurídica exigida pelo princípio da legalidade estrita.

O contribuinte que aderir ao programa não saberá, com base na lei, qual será o benefício exato a que terá direito, tampouco a penalidade pecuniária a que estará sujeito em caso de infração.

A definição desses elementos essenciais da relação jurídico-tributária é matéria reservada à lei em sentido formal, não podendo ser postergada para um ato discricionário do Chefe do Executivo.

Tal vício, por si só, é suficiente para macular a proposição de ilegalidade e inconstitucionalidade.

Sob outro aspecto, cabe ressaltar que qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa pública ou que implique renúncia de receita deve, obrigatoriamente, observar as rigorosas exigências da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal responsável, de cumprimento obrigatório por todos os entes da Federação.

O desconto no IPTU previsto no projeto é uma modalidade clássica de renúncia de receita, pois implica que o Município deixará de arrecadar uma parte do imposto que lhe seria devido.

O artigo 14 da LRF disciplina especificamente a matéria, determinando que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes e demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ou, alternativamente, estar

acompanhada de medidas de compensação, como o aumento de receitas ou a redução de despesas permanentes.

O presente Projeto de Lei ignora completamente tais exigências.

Não há, no texto do projeto ou em sua justificativa, qualquer menção à estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

A justificativa alega, de forma genérica, que a medida poderia "reduzir custos do Poder Público com manutenção de abrigos", mas não apresenta qualquer cálculo, estudo técnico ou projeção que embase essa afirmação e a quantifique em termos monetários para demonstrar a neutralidade fiscal da medida.

A ausência desses estudos prévios e da demonstração de cumprimento das metas fiscais ou de medidas compensatórias torna o projeto manifestamente ilegal, por afronta direta ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A aprovação de uma lei nessas condições, além de poder ser declarada nula, expõe os gestores públicos a sanções por ato de improbidade administrativa e a outras penalidades previstas na própria LRF.

Outro ponto de grande fragilidade jurídica do projeto reside em seu artigo 3º, que trata da fiscalização do cumprimento da lei.

O dispositivo prevê que a fiscalização poderá ser exercida diretamente pelo Poder Público ou "por meio das parcerias mencionadas no artigo anterior", referindo-se a organizações não governamentais e pessoas físicas ligadas à proteção animal.

O parágrafo 1º atribui a essas entidades parceiras o dever de "informar periodicamente ao Poder Público a situação dos animais adotados".

O poder de polícia é uma atividade típica do Estado, que consiste na prerrogativa de limitar e condicionar o exercício de direitos individuais em benefício do interesse público.

Tradicionalmente, entende-se que o poder de polícia se desdobra em quatro ciclos: a ordem (imposição de uma norma), o consentimento (anuência prévia, como uma licença), a fiscalização (verificação do cumprimento da norma) e a sanção (aplicação de penalidade).

Existe um debate sobre a possibilidade de delegar a particulares algumas dessas fases. É majoritariamente aceito que atividades meramente materiais ou de apoio, como a coleta de informações e a emissão de relatórios (correspondente à parte da fiscalização), poderiam ser delegadas.

Contudo, as fases que envolvem prerrogativas de autoridade, como a aplicação de sanções ou a prática de atos coercitivos, são consideradas indelegáveis, por serem expressão do poder soberano do Estado.

A redação do artigo 3º ao afirmar que a fiscalização "poderá ser exercida" pelas entidades parceiras abre margem para que essas entidades privadas realizem atos que são de competência exclusiva de agentes públicos, como a entrada em domicílios (ainda que autorizada por termo prévio) ou a lavratura de autos de infração que levem à perda do benefício, conforme previsto no artigo 6º.

A previsão de que o adotante firmará um "Termo de Responsabilidade" autorizando a fiscalização não sana o vício, pois a fonte do poder de polícia é a lei, e não o consentimento do particular.

A transferência de tais prerrogativas a particulares, sem uma delimitação clara e restritiva de suas funções, representa uma delegação irregular do poder de polícia, passível de questionamento judicial por usurpação de função pública.

IV. CONCLUSÃO

Após análise detalhada do Projeto de Lei nº 147/2025 da Câmara Municipal de Itanhaém, e com base nos fundamentos jurídicos expostos, este parecer apresenta as seguintes conclusões quanto à competência, o Município de

Itanhaém detém, em princípio, competência constitucional para legislar sobre a matéria, uma vez que a proposição mescla sua competência tributária (IPTU), sua competência para tratar de assuntos de interesse local e sua competência comum para proteger o meio ambiente e a fauna e quanto à legalidade o Projeto de Lei, em sua redação atual, apresenta vícios insanáveis de inconstitucionalidade e ilegalidade, a saber: violação ao Princípio da Legalidade Tributária (Art. 150, I, da CF e Art. 97 do CTN), ante a delegação ao Poder Executivo de definir elementos essenciais do benefício fiscal (o valor do desconto) e da sanção (o valor da multa), o que é vedado pelo ordenamento jurídico; afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 14 da LC nº 101/2000), pois o projeto cria uma renúncia de receita sem apresentar a obrigatória estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem indicar as medidas de compensação fiscal, tornando-o manifestamente ilegal sob a ótica da gestão das finanças públicas e a delegação indevida de poder de polícia à entidades parceiras criando risco de uma delegação ilegal de atividades do Estado a particulares, o que compromete a validade e a segurança jurídica do mecanismo de controle proposto.

Pelo exposto, opina-se pela ***inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 147/2025***, pelos fundamentos acima expostos.

Para que a iniciativa pudesse prosperar de forma juridicamente segura, seria imprescindível uma completa reestruturação do texto, de modo a sanar os vícios apontados, notadamente com a definição, na própria lei, dos valores do desconto e das multas; a elaboração e anexação do estudo de impacto orçamentário e financeiro exigido pela LRF, bem como a delimitação das atribuições das entidades parceiras na atividade de fiscalização.

Desse modo, determine o arquivamento da presente propositura.

É o parecer, s.m.j..

Itanhaém, data do protocolo.

CARLA CRISTINA PEREIRA,

Diretora Jurídica.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 330030003000350034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em 27/11/2025 11:43

Checksum: **90D87A5B6AED6605ED2417FDCD239181E9FE327CB1924BA35BB96F2713115D8B**