



**ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL**

PARECER JURÍDICO Nº: 30/2019

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 7/2018 – altera a lei nº 1.950/2003 (Código Tributário Municipal) – emenda modificativa do Prefeito

ÓRGÃO SOLICITANTE: Presidência da Câmara Municipal

O Sr. Prefeito Municipal, autor do projeto de lei em referência, apresenta emenda modificativa à propositura. Conforme explana na peça de *mensagem*, virá acrescentar parágrafos ao art. 145-A, objeto do art. 3º.

Encontrava-se o projeto, pelo que pôde apurar esta Assessoria, em averiguação de praxe junto a Comissão de Justiça, Legislação e Redação Final, sendo os autos remetidos para parecer jurídico.

Inicialmente, considere-se passível de recepção e tramitação a presente emenda, pois calcada nos artigos 138 e 139 do Regimento Interno da Câmara, senão vejamos:

*Art. 138. A apresentação de emenda, **quanto a sua iniciativa**, pode ser:*

*I - de Vereador;*

*II - de Comissão, quando incorporada ao parecer;*

***III - do Prefeito, formulada por meio de mensagem à proposição de sua autoria;***

*IV - de cidadãos.*

*Art. 139. A emenda será **admitida**:*

***I - se atinente à matéria contida na proposição principal;***

*II - se incidente sobre um só dispositivo, a não ser que se trata de matéria correlata, de maneira que a*

*1*



## CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP. 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: [procuradoria@camarabd.mg.gov.br](mailto:procuradoria@camarabd.mg.gov.br)



*modificação de um, envolva a necessidade de se alterarem outros dispositivos;*

### **III - se tempestiva.**

§ 1º - Qualquer Vereador poderá requerer ao Presidente que determine a retirada de emenda em desacordo com este artigo.

**§ 2º - As emendas serão apresentadas até o início da discussão em primeiro turno, salvo exceções.**

### **Destaques nossos.**

Quanto ao mérito, a propositura vem caracterizar e detalhar, em boa técnica, condições e procedimentos para o fim de calcular o IPTU com alíquotas diferenciadas em caso de imóveis do tipo *taperas*, *desabitados* e *com sinais de abandono*.

A técnica legislativa de uso de cláusulas gerais dificulta o trabalho do intérprete e do aplicador do direito, razão pela qual os parágrafos lançados pelo Prefeito ao art. 145-A, salvo melhor juízo, são bem vindos, por este aspecto.

Importante nota a respeito do desdobramento da norma pela casuística em detrimento da cláusula geral é extraída das palavras e conclusões do jurista Antonio César Bochenek, *in verbis*:

(...)

*“O confronto entre a técnica legislativa da casuística e o modelo legislativo assentado em cláusulas gerais foi apresentado por Karl Engisch, em sua clássica obra Introdução ao Pensamento Jurídico. O autor, nesta oportunidade, preconizou que se o conceito “multissignificativo” de “cláusula geral” tem um significado próprio, bem será feito se o olharmos como um conceito contraposto à “elaboração casuística das hipóteses legais”, entendida aí como a “configuração da hipótese legal (enquanto somatório dos pressupostos que condicionam a estatuição) que circunscreve particulares grupos de casos na sua especificidade própria” (1968, p. 228).*

*Antes de mais, impende explicitar o que se entende com o conceito de “hipótese legal” da norma. De acordo com a teoria tradicional, “a regra de direito tem a forma*

*ALP*<sup>2</sup>



de uma proposição, a „proposição jurídica” (LARENZ, 1997, p. 350). Assim, se as proposições são todas estruturas linguísticas nas quais algo está conexionado com outra coisa, a regra, como qualquer outra proposição, poderia ser decomposta em sujeito, predicado e imputação do predicado ao sujeito. Portanto, à situação de fato corresponderia o sujeito da proposição e à consequência jurídica o predicado (SILVA, 2006).

Isto porquanto, sendo a norma uma proposição jurídica<sup>7</sup>, a associação se dá entre a situação de fato prescrita de forma geral e uma consequência jurídica, também circunscrita em termos gerais, mas situada sempre no âmbito normativo. Neste sentido, verificada a situação de fato prevista na hipótese normativa, é deflagrada a consequência jurídica, desde que a regra jurídica seja válida, o mesmo é dizer, integrante de um ordenamento jurídico vigente. Noutro falar, é precisamente a conexão de um acontecimento fático, previsto como tal na hipótese normativa, a uma consequência jurídica situada na esfera do juridicamente vigente – que, por isto mesmo, “vigora” com a verificação do pressuposto fático – que especifica a proposição jurídica enquanto modo linguístico de expressão normativa (LARENZ, 1997).

É esta situação de fato – o sujeito da proposição normativa – que consiste justamente naquilo que Engisch designa “hipótese legal”. Pontes de Miranda, entre nós, formulou a expressão “suporte fático” a fim de traduzir o termo técnico germânico “Tatbestand”, e definiu-a como “aquele fato, ou grupo de fatos que o compõe (o dito “suporte”), e sobre o qual a regra jurídica incide” (grifos nossos) (MIRANDA, 1954-1969, p. 16). Os juristas italianos, por seu turno, costumam empregar o vocábulo “fattispecie” (BELLINI, 2003), que traduz uma conjugação da expressão medieval latina “species facti”. No falar forense não é incomum o uso do termo “espécie” para se referir ao caso, ao direito material discutido em juízo. “Tatbestand”, no entanto, enquanto expressão jurídica é mais abrangente e respeita a todo e qualquer fato prescrito na norma (SILVA, 2006).

Deste modo, consoante Engisch (1968), por cláusula geral há que se compreender a estipulação da hipótese

3



## CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: [procuradoria@camarabd.mg.gov.br](mailto:procuradoria@camarabd.mg.gov.br)



*legal marcada por uma grande generalidade, de modo a abranger todo um domínio de casos que passa, assim, a ser submetido a um regime jurídico. E é assim, na medida em que “graças à sua generalidade”, afirma o autor, “as cláusulas gerais tornam possível sujeitar um mais vasto grupo de situações, de modo ilacunar e com possibilidade de ajustamento, a uma consequência jurídica.” (ENGISCH, 1968, p. 233).*

*Por outro lado, quando se vale do método da casuística, também denominado “técnica da regulamentação por fattispecie” (MARTINS-COSTA, 1999, p. 297), o legislador estabelece, com a maior completude possível, os critérios da aplicação de uma determinada qualificação jurídica aos fatos, o mesmo é dizer, busca-se uma perfeita determinação dos elementos constitutivos da fattispecie (MARTINS-COSTA, 1998).*

*Diferentemente do que faz Karl Engisch, todavia, Martins-Costa não vincula às cláusulas gerais o caráter da generalidade. Atribui-lhes, antes, como atributo primordialmente caracterizador a vagueza semântica, aí compreendida como “imprecisão de significado” (1999, p. 303). Consequentemente, caracteriza a técnica da casuística pela nota da tipicidade ou determinação (1999, p. 298).*

*Cláusulas gerais, portanto, constituem uma técnica legislativa pela qual o legislador não determina nem a hipótese normativa, nem a consequência jurídica. Ou seja, tanto o fato pressuposto pela norma para a sua incidência, quanto a consequência jurídica que incidirá uma vez verificado o fato pressuposto são previstos de modo semanticamente indeterminado, com alta carga de imprecisão em seus significados.*

*(...)*

*Antonio César Bochenek, in: A TÉCNICA LEGISLATIVA DAS CLÁUSULAS GERAIS E O NOVO PAPEL DOS JUÍZES. O autor: Doutor em Direito, Justiça e Cidadania no século XXI pela Universidade de Coimbra. Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Presidente da Associação Paranaense dos Juizes Federais (APAJUFE). Professor da Escola da*



## CÂMARA MUNICIPAL DE BOM DESPACHO - MG

Rua Marechal Floriano Peixoto, Nº 40 - Centro - CEP: 35.600-000 - Bom Despacho - MG

Tel. (37)3521 2280 - E-mail: [procuradoria@camarabd.mg.gov.br](mailto:procuradoria@camarabd.mg.gov.br)



*Magistratura Federal do Paraná. Professor e Coordenador do Grupo de Pesquisas em Direito do CESCAGE.*

Em outra nuance, tem-se com o detalhamento normativo dos institutos jurídicos advindos com a emenda do Prefeito a possibilidade de maior alcance de importante aspecto da norma, qual seja, a sua efetividade.

No estudo intitulado *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas, do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal*, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira, ao tratar da efetividade da lei, preleciona que o destinatário da norma tende a considera-la válida se o legislador ao elaborá-la conseguir trazer para o texto as situações reais, vividas. Vejamos:

(...)

*“Finalmente, um aspecto muito importante a ser analisado quando da elaboração de uma norma jurídica é a probabilidade de que ela venha a ser observada pelos destinatários ou mesmo pelo próprio Estado. Desse modo, não basta que a lei seja formalmente válida perante o Direito; é preciso também que ela seja efetiva, isto é, que seja realmente aceita e cumprida pela sociedade. Conforme ensina REALE, o Direito autêntico não é apenas declarado, mas reconhecido e vivido pela sociedade, como algo que se incorpora à sua maneira de conduzir-se, devendo a regra de direito, portanto, ser formalmente válida e socialmente eficaz.*

*LEAL ensina que, ao redigir uma lei, o legislador não pode perder de vista a observação real da vida, pois a malícia encontra atalhos para evitar as sanções legais. Não basta, assim, ter em mira o resultado a atingir: é preciso escolher com cuidado os meios adequados, para que não sejam excessivamente severos, nem inócuos. Para isso, ele recomenda a consulta à jurisprudência, pois nos julgados se tem oportunidade de encontrar inúmeras situações que normalmente escapam à imaginação do legislador.*

*Já CARVALHO cita a realidade da norma como um de seus requisitos, dizendo que a lei deve levar em conta a realidade social, política, econômica, entre outras, que visa regular, destacando que o jurista não retira*



*sua regra do nada e não edifica no vazio. Um ponto de atenção na análise das proposições, por exemplo, é o emprego das ficções jurídicas, para dar existência legal a algo que não existe no mundo real. Tais ficções, se necessárias, devem possuir sólido fundamento teórico e conexão com a realidade.*

*Desse modo, na análise de juridicidade das proposições, é preciso atenção quanto à questão da efetividade (ou eficácia social) da norma, pois de nada adianta produzir uma norma jurídica se ela, uma vez em vigor, não será aplicada na sociedade, seja pela excessiva resistência que ela gera, seja pela própria inviabilidade prática de seu cumprimento. Seria a situação de um projeto que pretendesse obrigar toda repartição pública a atender o cidadão em, no máximo, quinze minutos. É evidente – infelizmente – que tal lei não seria cumprida, até mesmo em função da realidade do serviço público brasileiro.”*

(...)

*OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 11 ago. 2014.*

Os parágrafos da emenda modificativa certamente têm a acrescentar na eficácia da norma incutida no art. 145-A, portanto, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilita jurídica de sua tramitação.

Remeto o parecer para apreciação e utilização das Comissões, consoante art. 109 do Regimento Interno.

É o parecer.

Bom Despacho, 9 de Abril de 2019.

ALYSSON ELIAS MACEDO

OABMG 111.555

ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL