



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

**Parecer Jurídico nº 179/2023 - LOMPP**

**PROCESSO:** 2136/2023

**INTERESSADO:** Comissão Permanente de Justiça e Redação.

**ASSUNTO:** Projeto de Lei nº 71/2023, de autoria do Ver. Eliel Miranda, que autoriza o Poder Executivo a parcelar o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, e dá outras providências. Ver. Eliel Miranda.

Senhor Procurador-Chefe:

Após solicitação da Comissão Permanente de Justiça e Redação, Vossa Senhoria encaminhou para análise o Projeto de Lei em epígrafe, proposto pelo nobre Vereador Eliel Miranda.

A propositura tem por finalidade autorizar o Poder Executivo a parcelar o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.

Aos autos foram juntadas cópias: do texto do projeto de lei e da exposição de motivos.

**É o breve relatório. Opino.**

A respeito do conteúdo do projeto de lei sob apreço, o Supremo Tribunal Federal, já há algum tempo, orientou sua jurisprudência no sentido de que, em matéria tributária, a competência legislativa é concorrente (art. 61 da CF).

Desse modo, superou-se na Magna Corte o debate a propósito do vício de iniciativa referente à matéria tributária, com os seguintes julgados comprovando tal assertiva:



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

- 1) Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes (ADI 3205/MS - Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Julgamento: 19/10/2006, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJ 17-11-2006 PP-00047)
- 2) Constitucional. lei de origem parlamentar que fixa multa aos estabelecimentos que não instalem ou não utilizarem equipamento emissor de cupom fiscal. previsão de redução e isenção das multas em situações pré-definidas. assembleia legislativa não legislou sobre orçamento, mas sobre matéria tributária cuja alegação de vício de iniciativa encontra-se superada. Matéria de iniciativa comum ou concorrente. Ação julgada improcedente (ADI 2659/SC - Min. NELSON JOBIM, Julgamento: 03/12/2003, Publicação DJ 06-02-2004 PP-00022).
- 3) A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. (ADI 724-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgamento em 7-5-92, DJ de 27-4-01).

Por sua vez, o Ministério Público do Estado de São Paulo, chamado à opinar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas na Corte de Justiça Bandeirante, começou a encampar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica nas ementas dos pareceres emitidos pelo órgão:

Ação direta de inconstitucionalidade, movida por Prefeito, em face da Lei nº 6.802, de 14 de fevereiro de 2011, que “estabelece desconto de 50% (cinquenta por cento) no pagamento do ISPPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana dos imóveis localizados nas vias públicas onde se realizam as feiras livres, no âmbito do Município de Guarulhos”. Lei tributária benéfica, de iniciativa de Vereador, que implica



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE**  
**PROCURADORIA**

---

em diminuição de receita, com impacto no orçamento. Alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, em matéria tributária, a iniciativa das leis, inclusive benéficas, é concorrente. Parecer pela improcedência da ação. (Autos do processo nº 0045262-90.2011.8.26.0000. Objeto: Lei nº 6.802, de 14 de fevereiro de 2011, do Município de Guarulhos).

Ação direta de inconstitucionalidade, movida por Prefeito, em face da Lei Complementar nº 2, de 3 de maio de 2008, do Município de Tietê, que, alterando a redação dos incisos I e II do art. 26 da Lei Complementar n. 12/2006, reduz as alíquotas de IPTU. Lei tributária benéfica, de iniciativa de Vereador, que implica em diminuição de receita, com impacto no orçamento. Alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, por ofensa aos artigos 47, XVII e 174, II e III e seus §§ 2º e 6º, da Constituição do Estado. Precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, em matéria tributária, a iniciativa das leis, inclusive benéficas, é concorrente. Parecer pela improcedência da ação. (Autos do processo nº 167.399.0/9. Objeto: Lei Complementar nº 2, de 3 de maio de 2008, do Município de Tietê).

Ação direta de inconstitucionalidade, movida por Prefeito, da Lei Complementar nº 476, de 02 de junho de 2009, do Município de Jundiaí, que "Altera a Lei 3.637, para prefer na Planta de Valores do IPTU incentivo fiscal por arborização de calçada". Lei tributária benéfica, de iniciativa de Vereador. Alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, em matéria tributária, a iniciativa das leis, inclusive benéficas, é concorrente. Parecer pela improcedência da ação. (Autos do processo nº. 182.963-0/3-00. Objeto: Lei Complementar nº 476, de 02 de junho de 2009, do Município de Jundiaí).

Restou pacífico que as legislações tributárias, como a aqui estudada, não versam sobre matéria que estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, e que a iniciativa parlamentar não acarreta violação ao art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo.

Não é demasiado transcrever a clássica doutrina de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual:

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE**  
**PROCURADORIA**

plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais".<sup>1</sup>

Bem de ver que a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada na Constituição Estadual em seus artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta Bandeirante, mas em nenhuma das hipóteses ali previstas, porém, insere-se a matéria versada na legislação municipal ora apreciada.

O projeto de lei objeto deste parecer trata de tema pertinente ao sistema tributário local, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa ou orçamentária, cuja iniciativa seria realmente afeta em caráter privativo ao Prefeito Municipal, na forma do art. 47, inciso XVII, da Constituição Paulista; ainda que tenha claros reflexos na arrecadação do ente público local, a legislação objurgada não se volta ao planejamento administrativo de receitas e despesas do Município, mas tão somente pretende permitir o parcelamento do Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis – ITBI, cuidando-se, portanto, à evidência, de legislação de cunho estritamente tributário, inserida então na competência legislativa comum dos poderes Legislativo e Executivo..

Bem por isso, os julgados mais recentes do órgão especial do Tribunal de Justiça de São Paulo rechaçam a inconstitucionalidade de projetos semelhantes, decidindo que:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 277, DE 21 DE SETEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE - NATUREZA TRIBUTÁRIA - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA C. ÓRGÃO ESPECIAL - TEMA 682 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 743.480 RG/MG) - REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO E AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO - IRRELEVÂNCIA - ALEGADA VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ESPECÍFICA PARA DISPOR SOBRE REMISSÃO E ANISTIA (ART. 163, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL) - INOCORRÊNCIA". (...) "As

<sup>1</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, p. 732/733.



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE**  
**PROCURADORIA**

proposições legislativas instituidoras de benefícios fiscais não se submetem à reserva de iniciativa prevista na Constituição Bandeirante e tampouco constituem ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo, ainda que impliquem reflexos orçamentários, na medida em que o ato de legislar sobre direito tributário não se confunde com o ato de legislar sobre o orçamento". "A lei específica que institui benefício fiscal pode vir acompanhada de outros dispositivos, desde que todas as questões integrem um mesmo contexto e visem um mesmo objetivo". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2212454-67.2018.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 15/08/2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 4.738, de 11-08-2020, de iniciativa parlamentar, que "Prorroga automaticamente as parcelas de IPTU, ISS, Taxa de Licença, Multas de Trânsito e ITBI, pelo prazo de 180 dias, bem como cria o Programa de Parcelamento de Emergência (PPE), e dá outras providências", em razão da pandemia causada pelo COVID/19. Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, com exceção às multas de trânsito. Ausência de vício de iniciativa. Orientação ofertada pelo STF no Tema 682 de Repercussão Geral no ARE 743.480-RG/MG (Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária). Diminuição de receita. Circunstância que não invalida a norma tributária, nem implica aumento de despesas. Matéria que não se confunde nem adentra no rol de leis orçamentárias, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder do Executivo, a teor do que dispõe o art. 174, caput e inciso III, da Constituição Estadual de São Paulo, e de conformidade com o artigo 165 da Constituição Federal. Precedentes do C. STF e deste Órgão Especial. Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2204640-33.2020.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro: 29/08/2021)

Diante de todo o exposto, verificado que a legitimidade para legislar sobre questões tributárias é concorrente, sendo tanto do mandatário do Executivo quanto dos membros do Legislativo, **manifesta-se pela constitucionalidade do projeto de lei.**

Santa Bárbara d'Oeste, 29 de maio de 2023.

**LUIZ OTÁVIO DE MELO PEREIRA PAULA**  
**OAB/SP 342.507**  
Procurador Legislativo.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE

## Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link: <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=A262X3TV3C3GE2S7>, ou vá até o site <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: A262-X3TV-3C3G-E2S7**



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: A262-X3TV-3C3G-E2S7