



009
g

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

PARECER Nº 245/2021 – LOPP.

PROCESSO: 05180/2021.

INTERESSADO (A): Comissão de Justiça e Redação.

ASSUNTO: Parecer Jurídico sobre o teor do Projeto de Lei 168/2021, de autoria da Excelentíssimo Senhor Vereador Eliel Miranda, que "Institui política de transparência na cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU".

Senhor Presidente da Câmara Municipal:

1. Trata-se de requerimento formulado pela Comissão de Justiça e Redação, por meio do qual solicita a elaboração de parecer jurídico por esta Procuradoria Legislativa sobre a propositura em epígrafe.
2. Cópia do aludido projeto e exposição de motivos às fls. 01/03.
3. **É o breve relatório. Opino.**
4. Preliminarmente, importante salientar que a partir do encaminhamento do projeto de lei para parecer jurídico, ocorreu a suspensão de qualquer prazo, em atenção ao previsto no artigo 90, § 4º, do RICMSBO: "§ 4º - Havendo requerimento de consultas a órgãos especializados, ou pareceres técnicos, o trâmite será suspenso até que se culminem os procedimentos necessários".
5. Com a suspensão não há o que se falar em escoamento de todos os prazos sem emissão de parecer, conforme prevê o



010

8

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

"caput", do artigo 44, do RICMSBO, não sendo, portanto, causa para nomeação de Relator Especial.

6. O Projeto de Lei de autoria parlamentar pretende "Instituir política de transparência na cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU".

7. O projeto de lei, na esteira do quem vem sendo decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pode ser considerado parcialmente constitucional, porque a hipótese versada pela parlamentar não se encontra no rol de competências do chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo, porque se trata da instituição de política pública por meio de normas dotadas de generalidade e abstração.

8. Neste sentido, temos os seguintes precedentes judiciais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Vejamos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 9.086, de 12-11-2018, do Município de Jundiaí, de origem parlamentar, que 'exige apresentação de comprovante de vacinação no ato da matrícula em creches e estabelecimentos de ensino infantil, fundamental e médio' – Alegado conflito entre o Poder Legislativo local e a União Federal, em âmbito federal, o Poder Legislativo local e o Estado, na esfera estadual, e entre os Poderes Legislativo e Executivo, no âmbito do Município de Jundiaí, além de violação aos princípios da razoabilidade e do devido processo legal – Inocorrência. 1 - Usurpação de competência. Ensino e saúde. Competência legislativa concorrente. Questão que envolve interesse local. Competência legislativa da União para estabelecer normas gerais e dos Estados e Municípios para complementar a legislação federal, no que couber. Art. 24, IX e XII, da CF/88. 2 - Usurpação de competência. Ensino e saúde. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, no âmbito do Município de Jundiaí. Lei que não veicula atos de gestão. Competência



011
g

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

legislativa comum. Tema de Repercussão Geral nº 917. 3 - Princípio da razoabilidade. **Ato legislativo que apenas estabelece ação de política pública voltada à proteção da saúde da criança e do adolescente, nos termos do art. 227 da CF/88, sem condicionar a efetivação da matrícula escolar à apresentação da carteira ou comprovante de vacinação do aluno.** 4 - Ação improcedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2215909-06.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 17/02/2020)

"Ementa. 1. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal nº 14.298/19 de Ribeirão Preto, "institui no município de ribeirão preto diretrizes para o recolhimento de óleo vegetal e de gordura de origem animal nas escolas municipais públicas e particulares e dá outras providencias". 2. Vício de iniciativa. Não configuração. Matéria não prevista nos róis taxativos previstos no art. 61, §1º, da CF, e no art. 24, §2º, da CE de SP. Elencos que devem ser interpretados restritivamente. Tema 917 do STF. Matéria de lei que não altera a estrutura da administração pública local nem trata do regime jurídico de seus servidores. Irrelevante, no caso, a criação de despesa para o poder público. Ausência de afronta ao princípio da separação dos poderes. 3. Limpeza urbana e saneamento ambiental. Titularidade do município. Interesse local. **Competência legislativa municipal para dispor sobre políticas públicas de coleta seletiva de resíduos. Poder de polícia ambiental do município. Competência para exercê-lo e para legislar sobre ele. Lei com o escopo de dar efetividade à política nacional de municipalização de políticas de gestão de resíduos sólidos. Lei municipal que pormenoriza aquilo que lei federal (LC Nº 140/11) estabeleceu.** 5. Ausência de participação popular na elaboração da lei. Vício não verificado. Todos os atos normativos em esfera local têm, em menor ou maior escala, desdobramentos urbanísticos. Potencial impacto no ambiente urbano em todas as



012
g

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

matérias constitucionalmente atribuídas à competência do município. Inviabilidade material de participação direta em todos os processos legislativos municipais. Aplicação desmedida do art. 180, II, e do art. 190, ambos da CE de SP acarretaria engessamento da função legiferante, típica do Poder Legislativo. Afronta à separação dos poderes. Balizas hermenêuticas para exigência de participação popular direta no processo legislativo municipal: (i) relevância do impacto da lei no ambiente urbano e (ii) verificação de desdobramentos negativos no ambiente urbano. Caso vertente que não preenche nenhum desses requisitos. Inexigibilidade de participação popular direta. 6. Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2101558-20.2019.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/09/2019; Data de Registro: 27/09/2019)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.081, de 18-10-2017, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, que 'institui o pacto municipal social de mobilização para a primeira infância' – Proteção à criança e ao adolescente – Inexistência de violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 37, 47, II e XVII, 144, 174, I, II e III e §§ 1º, 2º, 3º e 6º da CE/89 – Tema 917 da Repercussão Geral. **Sem intrometer concretamente na esfera de atuação do Chefe do Poder Executivo, a Lei nº 14.081, de 18-10-2017, de autoria de vereador, apenas estabelece princípios e diretrizes para a implementação no âmbito do município de políticas públicas voltadas para a primeira infância. Cabe destacar que 'é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação,**



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

exploração, violência, crueldade e opressão', art. 227 da CF/88. Porque a lei municipal não tratou da estrutura ou da atribuição dos órgãos da Prefeitura de Ribeirão Preto, nem do regime jurídico dos servidores públicos, não há vício de iniciativa do Poder Legislativo. Princípio da causa de pedir aberta - Não vinculação aos fundamentos constantes da petição inicial - Art. 4º, I e II da Lei nº 14.081, de 18-10-2017 - Violação aos arts. 22, I e 24, XV, ambos da CF/88 - Ocorrência - Competência da União para legislar sobre direito civil e normas gerais de proteção à infância e à juventude. Cotejando o texto da lei municipal com os preceitos da CF/88 utilizados como parâmetro de constitucionalidade, verifica-se a ocorrência de usurpação de competência legislativa privativa da União Federal, pelo Município de Ribeirão Preto, na medida em que a norma contrariou o conceito de Federação, mais precisamente os princípios que regem a matéria da repartição constitucional de competências. Ação procedente em parte." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2225731-87.2017.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/04/2018; Data de Registro: 12/04/2018).

9. Entretanto, malgrado o reconhecimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo da iniciativa parlamentar para propositura que visa a disciplinar políticas públicas dotadas de generalidade e abstração, não se admite a criação de obrigações e delimitações quanto à forma e o modo de agir da Administração Pública, nesse caso, representado pelo artigo 2º e 3º do projeto de lei que pormenorizam a forma para alcançar as finalidades da lei, conforme já decidiu a Corte Bandeirante:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.397, de 03 de novembro de 2020, do Município de Bauru, que "dispõe sobre a concessão de auxílio aluguel/hotel social às mulheres vítimas de violência doméstica, no Município de Bauru". Norma de caráter assistencial. Afronta ao artigo 25 da Constituição



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Paulista. Inocorrência. Ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica que não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Ausente afronta ao artigo 24, § 2º, 2, da Constituição Estadual, por não se inserir o tema no elenco 'numerus clausus' ali contido. **Ofensa, entretanto, ao princípio da separação dos poderes. Gestão de políticas públicas do Município que compete ao Alcaide, ao teor do art. 47, II, XIV e XIX, "a" da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios consoante art. 144 da citada Carta.** Precedentes. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2296940-14.2020.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/09/2021; Data de Registro: 03/09/2021)".

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.713, de 9-4-2019, do Município de Guarulhos, de autoria de vereador, que 'Autoriza o Poder Executivo a instituir o Projeto 'Casa Abrigo' de mulheres vítimas de violência.' – Incompatibilidade com os princípios da harmonia e independência entre os Poderes e da reserva da Administração – Ocorrência. 1 – Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município de Guarulhos. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade. 2 - Inconstitucionalidade formal e material. **Atividade legislativa que não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à instituição de política pública: cria obrigações e delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública, trata das atribuições da Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social, determina a prática de atos administrativos materiais, e fixa prazo para que o Poder Executivo regulamente a lei.** Violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a'. 3 – Ação procedente." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2285637-37.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/07/2020;
Data de Registro: 03/07/2020)“.

10. Ademais, sobre as funções exercidas pelas Câmaras Municipais, elucida Hely Lopes Meirelles que:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.¹”

(...)

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração²”

11. Trata-se, portanto, de propositura legislativa parcialmente constitucional, com a presença de inconstitucionalidade formal no

¹ *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros Editores: São Paulo, 17ª edição, 2013, p. 631.

² *Op cit*, p. 631.



016
8

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

artigo 2º e artigo 3º, havendo violação dos artigos 5º³, 47, incisos II, XIV⁴ e 144⁵, da Constituição do Estado de São Paulo.

12. No mais, no ponto de análise de conformidade com a Lei Orgânica do Município – plano legal, portanto – o projeto de lei sob exame também observa os requisitos formais da iniciativa, uma vez que, a matéria não é reservada ao Chefe do Poder Executivo ou a algum órgão interno do Poder Legislativo (art. 41, da LOM e art. 86, III, do RICMSBO).

13. A espécie legislativa adotada pelo proponente - Lei Ordinária - é adequada para regulamentar a matéria, conforme interpretação por exclusão do art. 39 da LOM⁶.

14. Quanto à técnica legislativa e redacional com que foi formulado, o Projeto de Lei está adequado aos ditames da Lei Complementar Federal n.º 95, de 26.02.98, que dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis, bem como, ao procedimento de elaboração técnica, previsto no art. 87 do Regimento Interno.

15. Diante do exposto, o parecer que, respeitosamente, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de opinar pela

³ Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

⁵ Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

⁶ ARTIGO 39 - As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Câmara, observados os demais termos da votação das leis ordinárias. Parágrafo único - As leis complementares são as concernentes às seguintes matérias: I - código tributário; II - código de obras; III - estatuto dos servidores; IV - plano diretor; V - defensoria pública; VI - criação e extinção de cargos e aumento de vencimento dos servidores; VII - atribuições do Vice-Prefeito; VIII - zoneamento urbano; IX - concessão de serviços públicos; X - concessão de direito real de uso; XI - alienação de bens imóveis; XII - aquisição de bens imóveis por doação com encargos; XIII - autorização para efetuar empréstimo de instituição particular; XIV - infrações político-administrativas.



017

8

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

constitucionalidade parcial do Projeto de Lei nº 168/2021, com a presença de inconstitucionalidade formal nos artigos 2º e 3º, portanto, violação dos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

À consideração superior.

Santa Bárbara d'Oeste, 23 de setembro de 2021.

LUIZ OTAVIO PEREIRA PAULA
Procurador da Câmara
OAB/SP 342.507