



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

**Parecer nº309/2022 – GGZ.**

**PROCESSO:** 5456/2022

**INTERESSADO:** CPJR

**ASSUNTO:** requerimento de parecer acerca do Projeto de Lei nº164/2022.

**PARECER JURÍDICO**

Senhor Presidente

1. Trata-se de requerimento formulado pelos membros da Comissão Permanente de Justiça e Redação desta Casa, no qual solicitam a elaboração de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº164/2022, de autoria do vereador Eliel Miranda, onde "Institui a Política Municipal de Incentivo à Energia Solar Fotovoltaica, e dá outras providências".

**2. É o breve relatório.**

3. 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." (grifo nosso).

4. Com a suspensão não há o que se falar em escoamento de todos os prazos sem emissão de parecer, conforme prevê o "caput", do artigo 44, do RICMSBO, não sendo, portanto, causa para nomeação de Relator Especial.



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

---

5. Em relação ao Projeto de Lei em apreço, vê-se que o ilustre parlamentar busca instituir política municipal de incentivo à utilização de energia solar fotovoltaica, prevendo, para tanto, a criação de programa acerca do IPTU, bem como de benefícios tributários deste imposto, do ISS e incentivos urbanísticos. Também cria incentivos referentes ao licenciamento ambiental, cria projetos para edificações sustentáveis, programa de geração de renda e emprego e de pesquisa e desenvolvimento.

6. Atualmente, considerando as decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal acerca da iniciativa de leis, a interpretação acerca da deflagração do processo legislativo deve se dar de forma restritiva.

7. Nesse sentido, foi a tese firmada pelo STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 878911 pela técnica da repercussão geral (Tema 917): *"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)"*.

8. Portanto, quando a lei proveniente do Poder Legislativo não contiver comando que trata da estrutura ou atribuições dos órgãos no âmbito da Prefeitura, bem como do regime jurídico de seus servidores, será possível sua manutenção no ordenamento jurídico, desde que não se imiscua pontualmente e de forma expressa nos afazeres administrativos do Poder Executivo e em sua competência regulamentar.

9. Contudo, embora seja possível a criação de política pública local, por meio de vereador, podemos observar que o entendimento do Poder Judiciário é firme no sentido de apontar inconstitucionalidade, por afronta aos princípios da reserva da Administração e separação dos Poderes, em dispositivos constantes das leis que detalhem de forma exacerbada a minuciosa a



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

---

atuação prática do Poder Executivo e seus órgãos ou que criem institutos e afazeres inerentes à atuação administrativa. Isso porque, não haveria espaço de manobra administrativa para que a Prefeitura regulamentasse de acordo com suas capacidades e estrutura, o comando principal previsto nas normas advindas do Legislativo.

10. Nesse sentido, já julgou o Tribunal de Justiça bandeirante:

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 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; Direta de Inconstitucionalidade 2101785-73.2020.8.26.0000; Relator (a): Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/02/2021; Data de Registro: 19/02/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 9.320, de 17 de abril de 2017, que "institui o Programa Moradia Ecológica de Presidente Prudente com utilização de alternativas tecnológicas, ambientalmente sustentáveis, nos conjuntos de moradia organizadas de forma horizontal ou vertical e dá outras providências". ALEGAÇÃO VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Norma impugnada que foi editada com enfoque nos princípios do desenvolvimento sustentável e da renovação natural do ambiente, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal, cuja matéria não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo, fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual. Inocorrência, ademais, de qualquer interferência em área de gestão administrativa. RECONHECIMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR FUNDAMENTO DIVERSO. Possibilidade. Uma vez que na ação direta de inconstitucionalidade vige o "princípio da causa petendi aberta", é possível a apreciação do pedido sob fundamento diverso, como tem admitido a doutrina e



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

---

jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento nesse sentido, proclamando que "o Tribunal não está adstrito aos fundamentos invocados pelo autor, podendo declarar a inconstitucionalidade por fundamentos diversos dos expedidos na inicial" (Adin n.º 2.396-MS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 26/09/2001). OFENSA ÀS DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 180, INCISO II, E ARTIGO 191, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Reconhecimento. Lei impugnada que, apesar de versar sobre planejamento e desenvolvimento urbano (art. 180, II), em matéria envolvendo preservação e melhoria do meio ambiente (art. 191), foi votada e aprovada, sem que seu projeto tenha sido (previamente) submetido à estudo técnico e participação popular. Como já foi decidido por este Órgão Especial, "a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta" (TJSP, ADIN n.º 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, j. 05/05/2010). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada precedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2110068-90.2017.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/10/2017; Data de Registro: 13/11/2017)

11. Não obstante a característica acima apontada do presente Projeto, também é importante salientar que atualmente, o Tribunal de Justiça bandeirante já aponta em seus julgados a necessidade de cumprimento do artigo 113 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), que determina que "*A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*", motivo pelo qual a presente propositura poderia ser considerada inconstitucional, já que não traz tal informação.

12. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 660/2021 DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – INICIATIVA PARLAMENTAR - ISENÇÃO PARCIAL DE IPTU PARA IMÓVEIS COM SISTEMAS DE APROVEITAMENTO DE



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

---

ÁGUA DA CHUVA E ENERGIA SOLAR INSTALADOS – ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO – INEXISTÊNCIA – OFENSA AO ART. 113 DO ADCT E ART. 144 CE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – RECONHECIMENTO. 1. Lei municipal que institui o "IPTU verde", com redução do imposto em até 15% para imóveis em que haja instalação de sistema de captação de água da chuva, de aquecimento solar ou de geração de energia fotovoltaica. Competência legislativa concorrente. Tema nº 282 do STF 2. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 ADCT). Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). 3. Lei Complementar nº 660/21 que não foi precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. Reconhecimento. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2155357-07.2021.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/12/2021; Data de Registro: 02/12/2021)

13. Diante do exposto, com exceção das diretrizes gerais e abstratas sobre o tema trazido pelo PL, mormente em seus artigos 1º e 2º, tendo em vista que haveria intromissão em diversos assuntos de competência da Prefeitura Municipal, bem como não há estimativa de impacto financeiro e orçamentário no que tange às isenções e benefícios implementados, opina-se pela inconstitucionalidade do Presente Projeto.

Este é o parecer.

Santa Bárbara d'Oeste, 28 de outubro de 2022.

**GUILHERME GULLINO ZAMITH**  
Procurador da Câmara



## 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: <https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=X2PN48VRRU7F1427>, ou vá até o site <https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: X2PN-48VR-RU7F-1427**

