



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo Legislativo n.º: 1449/2022

Interessado: Presidente da Comissão de Constituição e Justiça.

Assunto: Projeto de Lei n.º 38/2022 que institui o IPTU VERDE no Município de Itaquaquecetuba – SP, e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. PROJETO DE LEI. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. INSTITUIÇÃO DO IPTU VERDE. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA BENÉFICA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES À EXCEÇÃO DO REGRAMENTO ESPECÍFICO PARA SUA EXECUÇÃO. O ART. 12 PADECE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Projeto de Lei n.º 38/2022, de iniciativa parlamentar, que institui o IPTU VERDE no Município de Itaquaquecetuba – SP, e dá outras providências.

2. O projeto normativo lei de iniciativa parlamentar que outorga redução ou isenção tributária de IPTU não invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Consiste



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

em projeto tributário benéfico e, portanto, assunto afeto à iniciativa concorrente. Inocorrência de violação à separação de poderes. Tema 682 de repercussão geral.

3. O art. 12, do Projeto de Lei n.º 38/2022, padece de vício de inconstitucionalidade por violação dos arts. 2º e 84, inciso II, da Constituição da República, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal constante na ADI n.º 4728.

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação da Presidência da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Vereadores de Itaquaquecetuba/SP para que esta Procuradoria Legislativa elabore parecer jurídico acerca da propositura de **Projeto de Lei n.º 38/2022**, de autoria do nobre Vereador **Ricardo de Brito Ferreira**, que institui o IPTU VERDE no Município de Itaquaquecetuba – SP, e dá outras providências.

É o relatório, passo a opinar.

2. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO.

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria possui apenas **2 (dois) Procuradores Legislativos** desempenhando suas funções nesta



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP.**

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, deve-se aplicar a **Lei n.º 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

3. PRELIMINARMENTE.

Na lição de José do Santos Carvalho Filho:

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. (Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2010, p. 21).

Mais recentemente, parte da doutrina passou a se reportar ao princípio da juridicidade, como princípio autônomo do regime jurídico-administrativo, querendo com isto externar a ideia de que a Administração Pública se sujeita não somente à legalidade, em sentido estrito, mas a todo o ordenamento jurídico, no que se incluem seus próprios atos gerais e normativos, e, obviamente, à Constituição.

Aderindo à corrente que critica a utilidade da alteração terminológica, mas reforçando a submissão da Administração Pública a todo o ordenamento jurídico, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva conclui que:

Quer se utilize a expressão “princípio da juridicidade”, quer se continue a falar em “princípio da legalidade” (como o faz o legislador nacional), o que há que ter presente é que se está perante uma noção positiva de legalidade, enquanto modo de realização do direito pela Administração, e não apenas como limite da actuação administrativa, e que por lei se



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

entende não apenas a lei formal, mas também todo o Direito. (*Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 84-85).

Estabelecida a premissa inicial da sujeição da Administração à legalidade, na acepção de sujeição à ordem jurídica, é que far-se-á a apreciação *preliminar do caso*.

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe a esta Procuradoria-Geral Legislativa prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito legislativo, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

4. DA ELABORAÇÃO DAS NORMAS.

Antes da elaboração de determinado projeto de lei, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP **RECOMENDA** aos Parlamentares a leitura do **Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017**, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998 (lei que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59, da Constituição Federal de 1988, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona).

Apesar de o ato normativo acima mencionado ser aplicado apenas para o Poder Executivo Federal, isto é, no âmbito da União, o **Decreto n.º**



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

9.191/2017 pode servir de referência ao estudo da legislação municipal, quando da elaboração de projeto de leis.

De acordo com o anexo constante no **Decreto n.º 9.191/2017**, alguns questionamentos devem ser respondidos, antes da elaboração de projeto de lei:

Diagnóstico

1. Alguma providência deve ser tomada?
 - 1.1. Qual é o objetivo pretendido?
 - 1.2. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?
 - 1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
 - 1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?
 - 1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
 - 1.6. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema e qual é o número de casos a resolver?
 - 1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)

Alternativas

2. Quais são as alternativas disponíveis?
 - 2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?
 - 2.2. Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema);

2.3. Quais instrumentos de ação parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:

2.3.1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;

2.3.2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);

2.3.3. custos e despesas para o orçamento público;

2.3.4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas já estabelecidas;

2.3.5. efeitos colaterais e outras consequências;

2.3.6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e

2.3.7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.

Competência legislativa

3. O Município deve tomar alguma providência? O Município dispõe de competência constitucional ou legal para fazê-lo?

3.1. Trata-se de competência privativa ou exclusiva?

3.2. Trata-se de caso de competência concorrente?

3.3. Na hipótese de competência comum, a proposta está formulada de modo que assegure a competência substancial do Estado-membro?

3.4. A proposta não apresenta formulação extremamente detalhada que acaba por exaurir a competência estadual ou competência do Chefe do Poder Executivo municipal?

3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Legislativo? Ou estaria ela afeta à iniciativa exclusiva ou privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal?



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Necessidade de lei

4. Deve ser proposta edição de lei?

4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?

4.2. Por que a matéria deve ser submetida ao Plenário da Câmara Municipal?

4.3. Se não for o caso de se propor edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto ou resolução? Por que não seria suficiente portaria, indicação ou requerimento?

4.4. Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?

Reserva legal

5. Estão sendo utilizadas fórmulas legais excessivamente genéricas?

5.1. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.2. Há conteúdo abdicatório ou demissionário na norma proposta?

5.3. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.4. Está havendo indevida delegação legislativa?

Oportunidade do ato normativo

6. O momento é oportuno?

6.1. Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?

6.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

Densidade do ato normativo



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

7. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada?

7.1. A proposta de ato normativo está isenta de disposições programáticas, simbólicas, discursivas ou expletivas?

7.2. É possível e conveniente que a densidade da norma (diferenciação e detalhamento) seja flexibilizada por fórmulas genéricas (tipificação e utilização de conceitos jurídicos indeterminados ou atribuição de competência discricionária)?

7.3. Os detalhes ou eventuais alterações podem ser confiados ao poder regulamentar da União ou de outros entes federativos?

7.4. A matéria já não teria sido regulada em outras disposições de hierarquia superior (regras redundantes que poderiam ser evitadas)? Por exemplo, em:

7.4.1. tratado aprovado pelo Congresso Nacional;

7.4.2. lei federal ou lei estadual, em relação a regulamento; ou

7.4.3. regulamento, em relação a portaria.

7.5. Quais são as regras já existentes que serão afetadas pela disposição pretendida? São regras dispensáveis?

Direitos fundamentais

8. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais?

8.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?

8.1.1. Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?

8.1.2. Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?

8.1.3. O âmbito de proteção sofre restrição?

8.1.4. A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?

8.1.5. Cuida-se de direito individual submetido a simples reserva legal?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

8.1.6. Cuida-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?

8.1.7. Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei? (Exemplo: regulação de colisão de direitos);

8.1.8. A proposta não abusa de formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados);

8.1.9. A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?

8.1.10. Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?

8.1.11. Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou os encargos que lhe poderão advir?

8.1.12. As normas previstas preservam o direito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo judicial e administrativo?

8.2. Os direitos de igualdade foram afetados?

8.2.1. Observaram-se os direitos de igualdade especiais? (Exemplo: proibição absoluta de diferenciação)

8.2.2. O princípio geral de igualdade foi observado?

8.2.3. Quais são os pares de comparação?

8.2.4. Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?

8.2.5. Existem razões que justifiquem as diferenças decorrentes ou da natureza das coisas ou de outros fundamentos de índole objetiva?

8.2.6. As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

8.3. A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?

8.3.1. Observou-se o princípio que determina a preservação de direito adquirido?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

8.3.2. A proposta pode afetar ato jurídico perfeito?

8.3.3. A proposta contém possível afronta à coisa julgada?

8.3.4. Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança? (Exemplos: institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais);

8.3.5. Seria recomendável a adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto?

Compreensão do ato normativo

10. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?

10.1. O ato normativo proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?

10.2. Os destinatários da norma podem entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?

Exequibilidade

11. O ato normativo é exequível?

11.1. Por que não se renuncia a novo sistema de controle por parte da administração pública municipal?

11.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?

11.3. As disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas podem ser aplicadas com os meios existentes?

11.4. É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?

11.5. Por que não podem ser dispensadas:

11.5.1. as regras sobre competência e organização;

11.5.2. a criação de novos órgãos e comissões consultivas;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

11.5.3. a intervenção da autoridade;

11.5.4. as exigências relativas à elaboração de relatórios; ou

11.5.5. outras exigências burocráticas?

11.6. Quais órgãos ou instituições devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?

11.7. Quais conflitos de interesse o executor da medida terá de administrar?

11.8. O executor das medidas dispõe da necessária discricionariedade?

11.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?

11.10. A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?

Análise de custos envolvidos

12. Existe relação equilibrada entre custos e benefícios? Procedeu-se a análise?

12.1. Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma?

12.1.1. Que gastos diretos terão os destinatários?

12.1.2. Que gastos com procedimentos burocráticos serão acrescidos? (Exemplo: calcular, ou, ao menos, avaliar os gastos diretos e os gastos com procedimentos burocráticos, incluindo verificação do tempo despendido pelo destinatário com atendimento das exigências formais);

12.2. Os destinatários da norma, em particular as pessoas naturais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, podem suportar esses custos adicionais?

12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Municípios? Quais são as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?

12.4. Quais são as despesas indiretas dos entes públicos com a medida? Quantos servidores públicos terão de ser alocados para atender as novas exigências e qual é o custo estimado com eles? Qual o acréscimo previsto para a despesa de custeio?

12.5. Os gastos previstos podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas? Qual é o custo potencial com condenações judiciais e com a estrutura administrativa necessária para fazer face ao contencioso judicial e ao contencioso administrativo?

12.6. Há previsão orçamentária suficiente e específica para a despesa? É necessária a alteração prévia da legislação orçamentária?

12.7. Há compatibilidade entre a proposta e os limites individualizados para as despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias?

Simplificação administrativa

13. O ato normativo implicará redução ou ampliação das exigências procedimentais?

13.1. Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificados?

13.2. Qual a necessidade das exigências formuladas? Qual o dano concreto no caso da dispensa?

13.3. Quais os custos que os atingidos pelo ato normativo terão com as exigências formuladas?

13.4. Qual será o tempo despendido pelos particulares com as exigências formuladas? O que pode ser feito para reduzir o tempo despendido?

13.5. As exigências formuladas são facilmente compreensíveis pelos atingidos?

13.6. Foram observadas as garantias legais de:



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

13.6.1. não reconhecer firma e não autenticar documentos em cartório (art. 22 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999)?

13.6.2. não apresentar prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes (Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983)?

13.6.3. não apresentar documentos já existentes no âmbito da administração pública municipal ou apresentar nova prova sobre fato já comprovado perante o ente público (art. 37 da Lei nº 9.784, de 1999, e inciso XV do *caput* do art. 5º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017)?

13.7. obter decisão final a respeito do requerimento no prazo de trinta dias (art. 49 da Lei nº 9.784, de 1999)?

13.8. O interessado poderá cumprir as exigências por meio eletrônico?

13.8.1. Os sistemas eletrônicos utilizados atendem os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da ICP-Brasil?

13.8.2. Na hipótese de dificuldade no uso ou de os meios eletrônicos não atenderem os requisitos da ICP-Brasil, está garantida a possibilidade de realização das formalidades por meio físico?

Prazo de vigência e de adaptação

14. Há necessidade de *vacatio legis* ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares?

14.1. Qual o prazo necessário para:

14.1.1. os destinatários tomarem conhecimento da norma e analisarem os seus efeitos?

14.1.2. a edição dos atos normativos complementares essenciais para a aplicação da norma?

14.1.3. a administração pública adaptar-se às medidas?

14.1.4. a adequação das estruturas econômicas de produção ou de fornecimento dos produtos ou serviços que serão atingidos?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

14.1.5. a adaptação dos sistemas de informática utilizados pela administração pública ou por particulares?

14.2. Qual a redução de custos possível para a administração pública e para os particulares se os prazos de adaptação forem ampliados?

14.3. Qual é o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras?

14.4. Para o cumprimento da nova obrigação, foi especificado tratamento diferenciado, simplificado e favorecido ou prazo especial para as microempresas e empresas de pequeno porte, observado o disposto nos § 3º ao § 6º do art. 1º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006?

Avaliação de resultados

15. Como serão avaliados os efeitos do ato normativo?

15.1. Qual a periodicidade da avaliação de resultados do ato normativo?

15.2. Como ocorrerá a reversão das medidas em caso de resultados negativos ou insuficientes?

Após a análise dos questionamentos supramencionados, fica a critério do Parlamentar a elaboração ou não de projeto de lei. Assim, o Vereador tem a discricionariedade de entender pela necessidade ou não de elaboração de ato normativo.

O projeto de lei sob análise deve se adequar ao **Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017**, que disciplina a elaboração da redação de atos normativos:

Redação dos atos normativos

Art. 13. A elaboração de atos normativos observará o disposto no Anexo.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Art. 14. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e observarão o seguinte:

I – para obtenção da clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta;
- d) evitar preciosismo, neologismo e adjetivação; e
- e) buscar a uniformidade do tempo verbal no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II – para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
- b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e evitar o emprego de sinonímia;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;
- e) quanto ao uso de sigla ou acrônimo:
 - 1. não utilizar para designar órgãos da administração pública direta;
 - 2. para entidades da administração pública indireta, utilizar apenas se previsto em lei;
 - 3. não utilizar para designar ato normativo;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

4. usar apenas se consagrado pelo uso geral e não apenas no âmbito de setor da administração pública ou de grupo social específico; e

5. na primeira menção, utilizar acompanhado da explicitação de seu significado;

f) indicar, expressamente, o dispositivo objeto de remissão, por meio do emprego da abreviatura “art.”, seguida do número correspondente, ordinal ou cardinal;

g) utilizar as conjunções “e” ou “ou” no penúltimo inciso, alínea ou item, conforme a sequência de dispositivos seja, respectivamente, cumulativa ou disjuntiva;

h) grafar por extenso as referências a números e percentuais, exceto data, número de ato normativo e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;

i) expressar valores monetários em algarismos arábicos, seguidos de sua indicação por extenso entre parênteses;

j) grafar as datas das seguintes formas:

1. “4 de março de 1998”; e

2. “1º de maio de 1998”;

k) grafar a remissão aos atos normativos das seguintes formas:

1. “Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990”, na ementa, no preâmbulo e na primeira remissão no corpo da norma; e

2. “Lei nº 8.112, de 1990”, nos demais casos;

l) grafar a indicação do ano sem o ponto entre as casas do milhar e da centena; e

III – para a obtenção da ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação – livro, título, capítulo, seção e subseção – apenas as disposições relacionadas com a matéria nelas especificada;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

- b) restringir o conteúdo de cada artigo a um único assunto ou princípio;
- c) expressar, por meio dos parágrafos, os aspectos complementares à norma enunciada no **caput** do artigo e as exceções à regra por esse estabelecida; e
- d) promover as discriminações e as enumerações por meio dos incisos, das alíneas e dos itens.

Articulação e formatação

Art. 15. O texto da proposta de ato normativo observará as seguintes regras:

I – a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo;

II – a numeração do artigo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais;

III – o texto do artigo inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos;

IV – o artigo desdobra-se em parágrafos ou em incisos e o parágrafo, em incisos;

V – o parágrafo único é indicado pela expressão “Parágrafo único”, seguida de ponto e separada do texto normativo por dois espaços em branco;

VI – os parágrafos são indicados pelo símbolo “§”, seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo;

VII – a numeração do parágrafo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais;

VIII – o texto do parágrafo único e dos parágrafos inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

IX – os incisos são indicados por algarismos romanos seguidos de hífen, separado do algarismo e do texto por um espaço em branco;

X – o texto do inciso inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto-e-vírgula;
- b) dois pontos, quando se desdobrar em alíneas; ou
- c) ponto, caso seja o último;

XI – o inciso desdobra-se em alíneas, indicadas com letra minúscula na sequência do alfabeto e acompanhada de parêntese, separado do texto por um espaço em branco;

XII – o texto da alínea inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto-e-vírgula;
- b) dois-pontos, quando se desdobrar em itens; ou
- c) ponto, caso seja a última e anteceda artigo ou parágrafo;

XIII – a alínea desdobra-se em itens, indicados por algarismos arábicos, seguidos de ponto e separados do texto por um espaço em branco;

XIV – o texto do item inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto-e-vírgula; ou
- b) ponto, caso seja o último e anteceda artigo ou parágrafo;

XV – os artigos podem ser agrupados em capítulos;

XVI – os capítulos podem ser subdivididos em seções, e as seções em subseções;

XVII – no caso de códigos, os capítulos podem ser agrupados em títulos, os títulos em livros, e os livros em partes;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

XVIII – os capítulos, os títulos, os livros e as partes são grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos;

XIX – a parte pode ser subdividida em parte geral e em parte especial, ou em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

XX – as subseções e as seções são indicadas por algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e em negrito;

XXI – os agrupamentos a que se refere o inciso XV podem ser subdivididos em “Disposições Preliminares”, “Disposições Gerais”, “Disposições Finais” e “Disposições Transitórias”;

XXII – na formatação do texto do ato normativo, utiliza-se:

a) fonte Calibri, corpo 12;

b) margem lateral esquerda de dois centímetros de largura;

c) margem lateral direita de um centímetro de largura; e

d) espaçamento simples entre linhas e de seis pontos após cada parágrafo, com uma linha em branco acrescida antes de cada parte, livro, título ou capítulo;

XXIII – na formatação do texto do ato normativo não se utiliza texto em itálico, sublinhado, tachado ou qualquer forma de caracteres ou símbolos não imprimíveis;

XXIV – os arquivos eletrônicos dos atos normativos são configurados para o tamanho A4 (duzentos e noventa e sete milímetros de altura por duzentos e dez milímetros de largura);

XXV – as palavras e as expressões em latim ou em língua estrangeira são grafadas em negrito;

XXVI – a epígrafe, formada pelo título designativo da espécie normativa e pela data de promulgação, é grafada em letras maiúsculas, sem negrito, de forma centralizada; e

XXVII – a ementa é alinhada à direita da página, com nove centímetros de largura.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Parágrafo único. Poderá ser adotada a especificação temática do conteúdo de grupo de artigos ou de um artigo mediante denominação que preceda o dispositivo, grafada em letras minúsculas em negrito, alinhada à esquerda, sem numeração.

Conforme explicado acima, a Procuradoria Legislativa **RECOMENDA** que o **Projeto de Lei n.º 38/2022** seja alterado, tendo em vista algumas impropriedades redacionais ocorridas no texto da norma.

A ementa do projeto normativo está com a seguinte redação:

Dispõe, Institui o IPTU VERDE no Município de Itaquaquetuba – SP, e dá outras providências.

A Procuradoria Legislativa sugere as seguintes alterações na redação da ementa do projeto normativo:

Alteração 1

Dispõe sobre o IPTU VERDE no Município de Itaquaquetuba – SP, e dá outras providências.

Alteração 2

Institui o IPTU VERDE no Município de Itaquaquetuba – SP, e dá outras providências.

No **art. 4º, do Projeto de Lei n.º 38/2022, foi inserido o § 1º**.
Todavia, tendo em vista que há apenas um parágrafo, a Procuradoria Legislativa sugere que o “**§ 1º**” seja substituído pelo “**Parágrafo único**”.

Ainda, há contradição entre os **incisos do art. 2º** e os termos conceituais expostos nos **incisos do art. 3º**, visto que há conceitos de institutos jurídicos no qual não se encontram previstos no art. 2º.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

5.1 – DO VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA PARCIAL (ART. 12).

O Projeto de Lei n.º 38/2022 institui o IPTU VERDE no Município de Itaquaquetuba – SP, e dá outras providências.

O projeto normativo concede redução do valor do IPTU ao contribuinte que adotar medidas que preservem, protejam e recuperem o meio ambiente, denotando típico exemplo de extrafiscalidade ao imprimir ao tributo real função ambiental.

Trata-se, portanto, de norma tributária benéfica cuja iniciativa não é exclusiva do Poder Executivo. A orientação do Supremo Tribunal Federal enuncia que matéria tributária não se inclui entre as reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (STF, ADI 2.464-AP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 11-04-2007, v.u., DJe 24-05-2007; STF, ADI 3.205-MS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-10-2006, v.u., DJ 17-11-2006, p. 41; STF, ADI 3.809-5-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 14-06-2007, v.u., DJ 14-09-2007, p. 30; STF, RE 371.887-SP, Rel. Min. Carmén Lúcia, 29-06-2009, DJe 04-08-2009; STF, RE 357.581-SP, Rel. Min. Eros Grau, 16-12-2008, DJe 03-02-2009), como se pode constatar da transcrição dos seguintes julgados:

“6. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo” (STF, AI 805.338-MG, Rel. Min. Cármen Lúcia, 29-06-2010, DJe 04-08-2010).

“PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. - Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969. Precedentes” (STF, RE 556.885-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 17-06-2010, DJe 05-08-2010).

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. É CONCORRENTE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. ACÓRDÃO DIVERGENTE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO PELO RELATOR. RECURSO PROVIDO” (STF, RE 541.273-SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, 08-06-2010, DJe 22-06-2010).

A matéria já foi objeto de repercussão geral, concluindo pela inexistência de iniciativa legislativa reservada (Tema 682):

“Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência” (STF, ARE-RG 743.480-MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, 10-10-2013, m.v., DJe 20-11-2013).

Esta é a orientação dispensada anteriormente pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao afastar a declaração de inconstitucionalidade de leis semelhantes de outros Municípios:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 3.118, de 26 de abril de 2019, que “Cria o Programa IPTU Verde e autoriza a concessão de desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis”. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA – Ausência de inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa – Entendimento consagrado pelo E.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

STF de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo – Inocorrência de criação de despesa sem correspondente previsão de custeio. MATÉRIAS INSERIDAS NA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO – Não pode o Poder Legislativo estipular atribuições à Secretaria Municipal – Ademais, a regulamentação de lei insere-se na competência privativa do Poder Executivo – A fixação de prazo para regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes – Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade, todavia, limitada aos artigos 6º, caput e § 1º, 10 e à expressão “no prazo de 90 (noventa dias), contados a partir dessa data” constante do 13, todos da lei vergastada. Ação julgada parcialmente procedente (TJ/SP, ADI nº 2105537-87.2019.8.26.0000, Des. Rel. Moacir Peres, Órgão Especial, julgada em 13/11/2019 e publicada em 19/11/2019, g.n)

Ação direta de inconstitucionalidade. Catanduva. **Lei Complementar n. 917, de 03 de maio de 2018, que “Institui o programa de incentivo e desconto no IPTU, denominado ‘IPTU Verde’ no Município de Catanduva e dá outras providências”.** Alegação de incompatibilidade como disposto nos arts. 5º; 25; 47, II e XIV; 111; 160, § 1º; 163, II; 174, §§ 3º e 6º, e 176, I, da Constituição Estadual. Inexistência de vício de iniciativa e/ou vulneração ao princípio da separação dos Poderes. **Processo legislativo referente a matéria tributária cuja iniciativa é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo.** Lei impugnada que não importou violação aos princípios da razoabilidade, impessoalidade, capacidade contributiva ou isonomia, tampouco inconstitucionalidade por falta de instituição do benefício fiscal por lei específica. Ação julgada improcedente. (TJ/SP, ADI nº 2208954-90.2018.8.26.0000, Des. Rel. Antonio Celso Aguilar Cortez, Órgão Especial, julgada em 20/02/2019, publicada em 22/02/2019, g.n.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –PRELIMINAR – AFRONTA A LEI COMPLEMENTAR E LEI ORDINÁRIA – Ação que busca perquirir a compatibilidade vertical da norma, analisando-a em confronto com a Constituição Estadual – Descabida a análise da alegada inconstitucionalidade diante de diploma legislativo diverso, como o são Leis Complementares ou mesmo a Lei Orgânica do Município – Precedente. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – Leis de nº 3.372 e 3.373, ambas de 07 de fevereiro de 2018, do município de Itápolis, que criam desconto para pagamento antecipado do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana, atendidos os requisitos da Lei, e que criam o chamado “IPTU Verde”, estabelecendo descontos**



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

decorrentes da adoção de medidas determinadas (plantio de árvores e “calçada ecológica”). Inocorrência de inconstitucionalidade nomodinâmica, ou seja, ausência de ofensa a vício de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da iterativa jurisprudência do E. STF e deste C. Órgão Especial. Ausência, outrossim, de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. Em se tratando de leis municipais de natureza tributária e não orçamentária, a competência é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 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 ampliativa, 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. Pacífico o entendimento do C. STF no sentido de que a norma de isenção de Imposto Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Inocorrência, igualmente, de interferência indevida nas prerrogativas do Poder Executivo, em que pese a lei impugnada, dispondo sobre isenção de pagamento de IPTU, tenha reflexo orçamentário.

Dificuldades anunciadas pelo proponente para o cumprimento da lei não justificam a declaração de inconstitucionalidade. Dificuldades de ordem material ou gerencial para a consideração de cada um dos casos de pedidos de isenção, para verificar se preenchidos os requisitos da lei e assim concretizar a isenção estabelecida, constituem consequência natural do processo de isenção, que se concretiza com o reconhecimento administrativo de preencher o interessado os requisitos previstos na lei, o que é inevitável. Ausência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente (TJSP, ADI nº 2207308-16.2016.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, Órgão Especial, j.28/06/2017). A questão já foi objeto de Tese de Repercussão Geral – TEMA 682, ARE 743.480, Rel. Min. GILMAR MENDES, assim definido: “Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.” A isenção tributária caracteriza dispensa legal do pagamento do tributo devido, e, não, hipótese de não-incidência. O princípio constitucional da anterioridade não alcança a isenção do tributo, pois



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

esta, em nosso sistema jurídico, é caracterizada, não como hipótese de não incidência, mas, sim, como dispensa legal do pagamento de tributo devido. **LEI QUE TERMINA POR GERAR DESPESAS** – A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado “Tema” com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: “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)”. Vislumbra-se que na visão do C. STF – estampada no Tema 917 – (tocante à expressão “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...”) é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais. No caso que ora se examina nota-se paralelo com o julgado que deu origem ao Tema, posto que se cuida da tutela de direito fundamental (ao meio ambiente sadio). Como melhor esclarece o brocardo latino ubi eadem ratio, ibi idem ius, a conclusão neste feito não há de ser diversa – a constitucionalidade do dispositivo. **FALTA DE PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA** – Não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. **DETERMINAÇÃO PARA QUE O CHEFE DO EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA NO PRAZO DE 90 DIAS A PARTIR DA SUA PUBLICAÇÃO** – Observa-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador. **DECRETO LEGISLATIVO Nº 203, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2018, QUE “SUSTA OS EFEITOS DO ATO NORMATIVO 01, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2018, EXPEDIDO PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO”**. Ato Normativo que nega vigência às normas ora discutidas, por entender que se encontram maculadas por inconstitucionalidade. Destarte, não se discute a possibilidade do Legislativo sustar atos normativos do Poder Executivo, desde que tais atos extrapolem o poder regulamentar. Nesse sentido é a literalidade do artigo 20, inciso IV, da Constituição do Estado de São Paulo, que se



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

espraia aos municípios por força de seu artigo 144. No caso concreto, o Decreto Legislativo abordou ato normativo que, em síntese, suspendeu os efeitos de lei constitucional em sua essência. Posto que carece ao Executivo a faculdade denegar vigência a norma constitucional, o Decreto Legislativo não atuou fora dos limites constitucionalmente estabelecidos e, por tal razão, não carrega qualquer eiva Ação parcialmente procedente”. (TJ/SP, ADI nº 2035705-98.2018.8.26.0000, Des. Rel. Zlex Zilenovski, Órgão Especial, julgada em 19/09/2018 e publicada em 20/09/2018, g.n.)

O **art. 12, do Projeto de Lei n.º 38/2022**, incide em vício de inconstitucionalidade, pois é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, inciso II, da Constituição da República:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. **Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.** 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. **3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos**



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)

No caso sob análise, **não se constata vício (formal)** de iniciativa quanto ao **Projeto de Lei n.º 38/2022**, exceto no tocante ao art. 12.

Por vício formal de iniciativa – entende-se “**aqueles relacionados com a iniciativa do processo legislativo, ou seja, com os agentes – ‘sujeitos’ – constitucionalmente responsáveis por iniciar a proposição legislativa**”. (DALTON SANTOS MORAIS – “Controle de Constitucionalidade” – Ed. JusPodivm – 2010 – p. 67/68).

Ensina LUÍS ROBERTO BARROSO:

O vício mais comum é o que ocorre no tocante à iniciativa de leis. Pela Constituição, existem diversos casos de iniciativa privativa de alguns órgãos ou agentes públicos, como o Presidente da República (art. 61, § 1º), o Supremo Tribunal Federal (art. 93) ou o Chefe do Ministério Público (art. 128, § 5º). **Isso significa que somente o titular da competência reservada poderá deflagrar o processo legislativo naquela matéria.** Assim, se um parlamentar apresentar o projeto de lei criando cargo público, modificando o estatuto da magistratura ou criando atribuições para o Ministério Público, ocorrerá inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. (O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro – 7ª ed. – Ed. Saraiva – 2016 – p. 49).

Ora, a norma cuida, basicamente, sobre a instituição do IPTU VERDE no Município de Itaquaquetuba – SP, e dá outras providências.

No caso sob análise, indica-se a inconstitucionalidade do art. 12, do Projeto de Lei n.º 38/2022, por violação dos arts. 2º e 84, inciso II, da Constituição da República, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal constante na ADI n.º 4728.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Segundo o referido dispositivo (art. 5º), os Poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Chefe do Poder Executivo o que deve ser feito em termos de administração pública.

Na lição de Hely Lopes Meirelles:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 17ª edição – 2013, p. 633).

No tocante aos demais artigos do projeto normativo, não se encontram no rol de matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem **a)** servidores públicos; **b)** estrutura administrativa; **c)** leis orçamentárias e geração de despesas; e **d)** leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO “O Poder Legislativo Municipal” – Ed. Malheiros – 2008, p. 82/87).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Dispõe a Constituição do Estado de São Paulo, ao tratar de iniciativa privativa do Governador do Estado, em seu art. 24, § 2º:

§ 2º – Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que dispõem sobre:

- 1 – criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
- 2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;
- 3 – organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
- 4 – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- 5 – militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6 – criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Não se observa, portanto, vício formal (**exceto o art. 12)** no **Projeto de Lei sob n.º 38/2022:**

Sobre o artigo 24 e seus §§ 1 e 2º da Constituição Paulista, releva acrescentar que **os temas ali elencados, de iniciativa de um e de outro Poder, são restritos, não comportando interpretação ampliativa. Não fazendo parte do rol de matéria de iniciativa reservada do Executivo, não se há reconhecer o vício**, na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que, verbis, “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar da norma constitucional explícita e inequívoca”. (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, Dd. 24/11/2011). (ADIn n.º 2.023.473-59.2015.8.26.0000 v.u. j. de 17.06.15 Rel. Des. XAVIER DE AQUINO).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

No mesmo sentido:

“Assim, **não sustenta o argumento de que a matéria tratada na legislação aqui impugnada estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal**, em frontal violação ao princípio da independência dos Poderes e, por conseguinte, aos artigos 5º, 20, inciso III, 47, inciso II, 111 e 144 da Constituição Estadual, e artigo 84, incisos II e VI, da Constituição Federal”.

“**No caso vertente, a lei local versou acerca de tema de interesse geral da população, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de iniciativa parlamentar**”.

“Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da Constituição Bandeirante, uma vez que o próprio texto legal delega à Administração estabelecer as normas técnicas necessárias ao cumprimento do disposto na lei”. (ADI n.º 2030709-28.2016.8.26.0000 v.u. j. de 11.05.16 Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS).

E ainda:

“De fato, o Supremo Tribunal Federal, em julgado recente, submetido ao rito de Repercussão Geral pelo Tema 917, reconheceu que as hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, de modo que não se admite interpretação ampliativa das suas disposições”.

(...)

“Dessa forma, **adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso dos autos**”. (ADI n.º 2167028-66.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. MOACIR PERES).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Observe-se, ademais, a recente orientação do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Repercussão Geral (**Tema n.º 917**) atrelada ao **Recurso Extraordinário n.º 878.911**:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. **Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber. (RE n.º 878.911, Tema n.º 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 – Relator Ministro GILMAR MENDES).

Nesse contexto já se pronunciou o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo quanto ao **Tema sob n.º 917**:

É caso de improcedência do pedido, aplicando-se à hipótese, o tema 917 da sistemática da repercussão geral (ARE-RG 878.911, DJe 11.10.2016), que reafirmou a jurisprudência da Suprema Corte “**no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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)**”, porquanto não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na medida em que a lei impugnada não tratou de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Cf. artigo 24, §2º, 1 e 2, da Constituição Estadual, aplicado por simetria ao Município), não se vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de Poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. (ADI n.º 2130762-80.2017.8.26.0000 v.u. j. de 29.11.17 Rel. Des. RICARDO ANAFE).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

4. Neste sentido, aliás, pacificou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em tema de repercussão geral, estabelecendo-se que a imposição de obrigações e despesas ao Chefe do Poder Executivo não impõe o reconhecimento de vício de iniciativa, quando não se tratar, na norma impugnada, da estrutura da Administração, das atribuições de seus órgãos ou do regime jurídico de seus servidores. (ADI n.º 2154977-23.2017.8.26.0000 v.u. j. de 08.11.17 Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI).

É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Supremo Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, **sob rito da repercussão geral**, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte “no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”. (ADI n.º 2161483-49.2016.8.26.0000 v. u. j. de 20.09.17 Rel. Des. FERREIRA RODRIGUES).

Em suma, a matéria disciplinada pelo **Projeto de Lei n.º 38/2022** – que institui o IPTU VERDE no Município de Itaquaquecetuba – SP, e dá outras providências –, **não se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a denotar a inexistência de vício formal no processo legislativo.**

Não se vislumbra a ocorrência de afronta aos princípios da Administração Pública (art. 37, da CF/88), ora reproduzidos pelo art. 111, da Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.

5.2 – DA FONTE DE CUSTEIO.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Disciplina a Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 25 – Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

No mesmo sentido, disciplina a Lei Orgânica do Município de Itaquaquecetuba/SP:

Art. 56 – Nenhuma propositura poderá ser aprovada ou sancionada sem que dela conste expressamente a indicação de recursos orçamentários disponíveis.

Em que pese já ter o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgado inconstitucional norma nessas condições (**ADI n.º 2210584-21.2017.8.26.0000 v.u. j. de 18.04.18**), prevalece o atual entendimento do Órgão Especial.

Nesse contexto:

“Ressalte-se, entretanto, que a simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado”.

“Conforme entendimento há muito sedimentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, **a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não o eiva de inconstitucionalidade**, mas apenas obsta sua execução no exercício em que editada. Prevista a despesa no orçamento seguinte, passa-se à aplicação do comando normativo”. (ADI n.º 2174008-29.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. MOACIR PERES).

“No que diz respeito à alegação de que o cumprimento da lei impugnada, em contradição ao artigo 25 da CE/SP, trará indevido acréscimo de gastos ao Erário, sem prévia inclusão específica no orçamento, com a instituição de equipes e programas para aplicação da norma e aquisição e manutenção de equipamentos voltados à medição dos níveis sonoros apontados pela regra como infracionais, cumpre destacar que não se vislumbra nenhum vício”.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

“Isto porque, e assim tem entendido este Colendo Órgão Especial, a falta de indicação da fonte de custeio não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente conforme como se vê, exemplificativamente, nas ADIs n.º 2211204-01.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Márcio Bartoli, 2.03.2016), 2048514-28.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Xavier de Aquino, 12.08.2015) e 2033291-98.2016.8.26.0000 (Rel. Des. Arantes Theodoro)”. (ADI n.º 2141095-91.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. BERETTA DA SILVEIRA).

“Em relação à fonte de custeio, a norma impugnada, não malfere regra contida nos artigos 25, 174, inciso III e 176, inciso I, da Constituição Estadual. Em consonância com o entendimento adotado pelo C. Supremo Tribunal Federal (ADI 3599/DF, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes), este Órgão Especial vem confirmando a tese de que a previsão genérica, ou mesmo a ausência de indicação de fonte de custeio não é razão suficiente para a declaração de inconstitucionalidade da norma”. (ADI n.º 2182824-97.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. RICARDO ANAFE).

O posicionamento advém do Supremo Tribunal Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais n.º 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º, 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. **7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.** 8. **Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime,**



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES).

Assim, as leis que criem despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício.

6. CONCLUSÃO.

Diante desse quadro fático e jurídico mais amplo aqui vislumbrado, e do pressuposto de que a matéria exige sistematização de entendimento, como decorrência do princípio da isonomia, a Procuradoria Legislativa **OPINA** pela constitucionalidade parcial do **Projeto de Lei n.º 38/2022**, de autoria do nobre Vereador **Ricardo de Brito Ferreira**, que dispõe sobre a instituição do IPTU VERDE no Município de Itaquaquetuba – SP, e dá outras providências.

No tocante ao **art. 12, do Projeto de Lei n.º 38/2022**, este padece de vício de inconstitucionalidade por violação dos arts. 2º e 84, inciso II, da Constituição da República, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal constante na ADI n.º 4728.

Ademais, a Procuradoria Legislativa **RECOMENDA** e **SUGERE** que o **Projeto de Lei n.º 38/2022** observe as regras insculpidas no **Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017**, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998 (lei que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59, da Consti-



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

tuição Federal de 1988, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona), **nos termos do “Capítulo 4” deste parecer jurídico.**

É o parecer, lavrado em **37 (trinta e sete)** laudas e em **2 (duas)** vias, arquivada uma em pasta própria e a presente. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itaquaquetuba/SP, 14 de julho de 2022.

YURI RAMON DE ARAÚJO
Procurador Legislativo