

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº ____/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 101/19 – Aatoria Vereador Kiko Beloni – “Obriga a Prefeitura Municipal a informar no carnê do Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU, o tipo de zoneamento urbano do imóvel”

À Comissão de Justiça e Redação

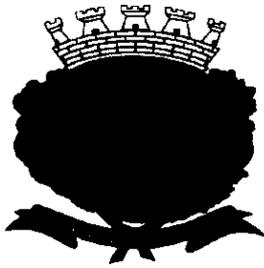
Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Obriga a Prefeitura Municipal a informar no carnê do Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU, o tipo de zoneamento urbano do imóvel”** de autoria do Vereador Kiko Beloni solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpr, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange à iniciativa entendemos que a princípio o projeto enquadra-se no art. 8º inciso I da Lei Orgânica:

“Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

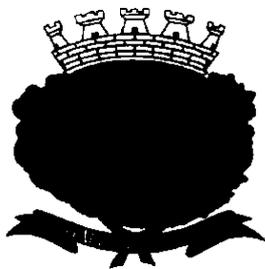
ESTADO DE SÃO PAULO

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.”* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

Entretanto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando o seguinte posicionamento a respeito da matéria:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 8.283/2014, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, QUE DETERMINA QUE OS CARNÊS DE IPTU INFORMEM NA CAPA E CONTRACAPA AS HIPÓTESES DE ISENÇÃO DO IMPOSTO - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES OFENSA AOS ARTIGOS 5º E 47, II E XIV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AO PODER EXECUTIVO CABE



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ORGANIZAR E EXECUTAR TODOS OS ATOS DE ADMINISTRAÇÃO NORMA IMPUGNADA QUE IMPÕE AO EXECUTIVO ATO CONCRETO DE GESTÃO, CONSISTENTE NA ESCOLHA DA FORMA QUE SERÁ REDIGIDO O CARNÊ DE COBRANÇA DO IMPOSTO - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.

(...)

Dispõe a norma impugnada:

Lei nº 8.283, de 19 de agosto de 2014 Prevê, nos carnês do IPTU, informações sobre isenção do imposto.

Art. 1º Os carnês do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana IPTU informarão, na capa e/ou contracapa, os casos e requisitos relativos à sua isenção.

Art. 2º As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

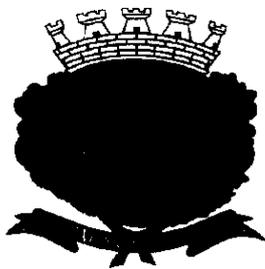
Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

De iniciativa parlamentar, a lei determina que os carnês do IPTU veiculem informação sobre as hipóteses de isenção do imposto, ato que deverá ser levado a efeito pelo Poder Executivo.

A legislação ora impugnada, conforme motivo exposto em sua proposta, estabelece serviço de utilidade pública que visa informar aos munícipes seus direitos, especialmente aos mais carentes que não possuem fácil acesso à informação (pág. 26).

Pois bem. A função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos, de forma genérica e abstrata, constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal.

No que tange à função da Câmara Municipal, o ensino de Hely Lopes Meireles:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

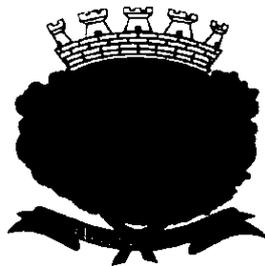
ESTADO DE SÃO PAULO

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; apenas 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.

(...) a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

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 administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo prove 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'.

(...)

Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. (in "Direito Municipal Brasileiro", 14ª ed., Ed. Malheiros, 2006, p. 605/606).

Posto isto, de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade da presente norma, por vício de iniciativa e por ferir o princípio da Separação dos Poderes.

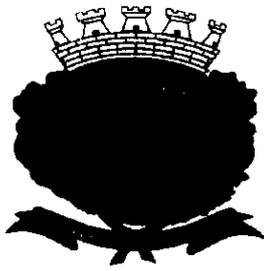
No caso em tela, a lei cria serviço público, estabelecendo obrigação específica a ser cumprida pelo Executivo, qual seja, "escrever" nos carnês de IPTU informações sobre os casos e requisitos relativos a sua isenção.

Trata-se de ato concreto de gestão, que interfere na escolha da forma que será redigido o carnê de cobrança do imposto, evidentemente ato de administração local que, dessa forma, não pode ser objeto de Lei de iniciativa do Legislativo, sob pena de ofensa à Separação dos Poderes.

A legislação impugnada usurpa, pois, prerrogativa do Chefe do Executivo estatuída no artigo 47, incisos II e XIV e fere o princípio insculpido no artigo 5º, ambos da Constituição Estadual.

Em igual sentido, julgados deste Órgão Colegiado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.724/2015 DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE 'DISPÕE SOBRE A INDICAÇÃO DE DÍVIDAS PROVENIENTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES E O NOVO CÓDIGO DE ZONEAMENTO NOS CARNÊS DE IPTU' - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA E AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

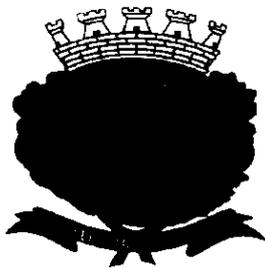
gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2012355-52.2016.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/05/2016; Data de Registro: 12/05/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.726/2015, que impõe à Municipalidade a impressão dos carnês do IPTU também no sistema braille. Ingerência indevida do Legislativo na administração local. Vício de iniciativa. Ocorrência. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2012776-42.2016.8.26.0000; Relator (a): Tristão Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/07/2016; Data de Registro: 28/07/2016)" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2001604-35.2018.8.26.0000)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.676, de 10.07.18 do Município de Tietê instituindo política de transparência na cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana IPTU. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Arts. 2º e 3º. Imposição de obrigações a órgãos administrativos. Inadmissibilidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual).

Ação procedente, em parte.

(...)

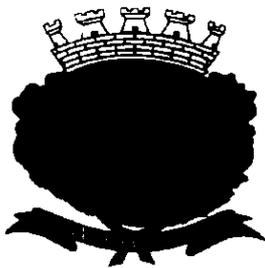


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELLY LOPES MEIRELLES**: '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 administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.'* (grifei "Direito Municipal Brasileiro" 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).

*No caso em questão, os **arts. 2º e 3º e seus respectivos parágrafos únicos** da lei objugada criam obrigações concretas, impondo à Prefeitura a **(a)** expedição de guia de arrecadação do IPTU contendo informações relativas ao total de arrecadação do imposto por bairro, a fórmula de cálculo e instruções para eventual reclamação ou pedido de revisão (**art. 2º, incisos I, II e III**); **(b)** análise das reclamações (**parágrafo único do art. 2º**); **(c)** disponibilização de informações referentes à arrecadação do imposto na internet (**art. 3º caput**); **(d)** disponibilização de ferramenta on line que permita a apuração do valor aproximado do IPTU por imóvel (**parágrafo único do art. 3º**). Configurada, assim, clara **ingerência em questão administrativa.**" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.035.910-93.2019.8.26.0000)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

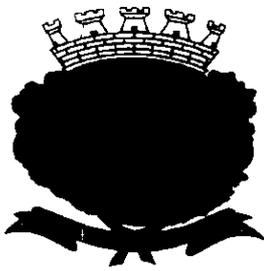
ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, é inegável a importância do papel do parlamentar ao apresentar proposições como a presente no desenvolvimento dos trabalhos da Casa Legislativa alcançando o interesse local muitas vezes com mais eficácia do que o Poder Executivo:

“O trabalho legislativo começa no Município, na Câmara Municipal, onde o sentimento de valorização do bem estar local é a força matriz do trabalho dos vereadores. Cada Município dispõe de, no mínimo, nove vereadores para legislar. Para atender às necessidades em setores básicos, como educação, segurança e saúde, o prefeito carece do amparo de legislação enxuta e harmônica, capaz de lhe conferir melhor operacionalidade e maior agilidade. Este é o papel que cumpre ao Legislativo desempenhar.

(...) O vereador tem importância fundamental porque é no Município que os cidadãos moram e trabalham. A relevância dos Municípios pode ser mensurada através de uma pesquisa de opinião realizada pelo Ibope, na qual se apurou que 55% dos brasileiros entrevistados apontaram ser as prefeituras a esfera de governo mais importante no seu dia a dia. Quando o cidadão levanta-se pela manhã e dirige-se ao trabalho em transporte público, deixa os filhos na escola ou creche municipal, e volta para casa, cruzando ruas com iluminação que lhe garanta segurança, ele está tendo convívio direto com os serviços prestados pelo Poder Público municipal.

Mas há muitos complicadores neste cenário, porque na maioria dos centros urbanos, o crescimento habitacional é desordenado, para fora do centro rumo às periferias, onde está a população marginalizada. Sem acesso à serviços básicos de infraestrutura, contam com o Parlamento para encaminhar seus pleitos ao Executivo. Essa tendência de crescimento desordenado e aumento das carências tendem a se acentuar, se levarmos em conta o ritmo de urbanização no Brasil. Ele começa a crescer na década de 40. Mas, hoje, 60% da população brasileira já vivem em cidades. E as



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

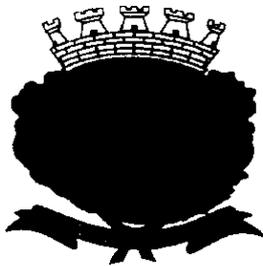
estimativas apontam que, no ano 2000, 80% viverão nos municípios. Esta perspectiva torna ainda mais relevante o trabalho da Câmara Municipal para a maioria esmagadora da população brasileira.

Os Municípios, por meio do Legislativo, vêm conseguindo propor ideias inovadoras que correspondem à crescente demanda básica das populações urbanas. É o caso do orçamento participativo, através do qual a população decide onde quer gastar o dinheiro público, as parcerias com a iniciativa privada, que viabilizam projetos sociais, os programas de renda mínima, que têm ajudado a fazer distribuição de renda, e os agentes de saúde, que vêm revertendo a mortalidade infantil.

Cabe à Câmara dos Vereadores garantir a governabilidade da administração de seu Município, assegurando sua continuidade se ela for positiva. Para exercer a contento seu papel de representante do povo, o vereador deve ter grande disciplina partidária para que a ação de minorias não obstrua matérias de interesse da maioria, pois só desta forma parecerá coerente aos olhos do eleitor. Esta, também, é a melhor forma do político cuidar bem de sua cidade e de sua carreira. Acredito que as ações dos parlamentares sempre são julgadas pelas urnas, por isso precisam demonstrar coerência.

(...) A Casa Legislativa municipal tem, pelas mãos dos vereadores, a oportunidade de provar que é uma instituição eficiente, voltada a legislar em favor da causa popular. Muitos obstáculos se apresentam às Câmaras Municipais. E soluções têm de ser operacionalizadas para vencê-las no devido tempo."

(texto: O Legislativo Municipal e a Importância do Vereador, fonte: www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013 que “disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como específica”:

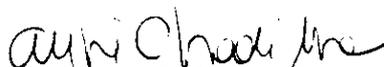
“Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em “Minuta de Projeto de Lei” mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.”

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, muito embora louvável a intenção do Nobre Edil, respeitosamente, sugere-se a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer.

DJ, aos 15 de maio de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795