



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647



Ofício nº 74/2021-DL

Araraquara, 22 de setembro de 2021

A Sua Excelência o Senhor
Vereador e Presidente Aluisio Boi
Câmara Municipal de Araraquara

Assunto: **inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 246/2021 (análise da Diretoria Legislativa)**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Recebida a propositura em assunto, verifica-se que esta é manifestamente inconstitucional, razão pela qual, por oportuno, *ex vi* dos incisos I e III do art. 189 do Regimento Interno desta Casa de Leis, é plenamente suscetível de devolução ao seu respectivo autor, Vereador Marcos Garrido.

Primo ictu oculi, verifica-se que a propositura em testilha é materialmente inconstitucional por invadir indevidamente o espectro de atuação exclusiva do Chefe do Poder Executivo no âmbito da organização e funcionamento da Administração Pública, de modo que – a um só turno – malfeire os princípios da separação dos poderes e da reserva administrativa.

Não se discute, indubitavelmente, a louvável intenção do augusto edil ao apresentar propositura com o fito de dar concretude ao princípio constitucional da publicidade, a irradiar a imprescindível transparência administrativa concernente às nuanças do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Entrementes, a propositura, indisfarçadamente, irradia norma eminentemente de cunho administrativo a ensejar hialina inconstitucionalidade material (afronta aos princípios adrede) e, a bem da verdade, também formal (vício subjetivo).

In casu, com todo o respeito, o vereador não está legislando, mas administrando, de modo a editar, inconstitucionalmente, verdadeiro ato administrativo carregado de concretude.

Nesse diapasão, não se olvida que o rol de matérias que inarredavelmente podem ser legisladas tão somente pelo Chefe do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente, tampouco que no processo legislativo a regra atinente à iniciativa de leis dá um colorido especial ao Poder Legislativo, o qual é o Poder constitucionalmente vocacionado a tipicamente legislar.

Ora, sabe-se que assim entende há muito tempo o Supremo Tribunal Federal (STF), *ipsis verbis*:

e-mail: legislativo@camara-arq.sp.gov.br
www.camara-arq.sp.gov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

“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.” (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2001)

Pacificando tal entendimento, o STF, da mesma forma, pronunciou-se em sede de Repercussão Geral (Tema nº 917).

À vista disso, deve ser encarado de forma restrita, especialmente, o art. 74 da Lei Orgânica de Araraquara (LOMA), o qual se inspira, obrigatória e simetricamente, no art. 61, § 1º da CF, repetida no art. 144 da Constituição Bandeirante.

De mais a mais, de acordo com tudo isso, não é outra lição de Hely Lopes Meirelles:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal 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” (Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 646)

Não obstante tudo isso, fato é que, em que pese o STF e os tribunais, vez ou outra, terem o entendimento de que a afronta à reserva da administração e separação dos poderes também traduz-se em vício formal de inconstitucionalidade, mesmo após o julgado acima, como foi dito inicialmente, há cristalina inconstitucionalidade material.

Aprofunda-se.

Conquanto resguardado o poder de legislar, prerrogativa inerente à função legislativa parlamentar, que não é absoluta, deve-se observar as restrições expressamente previstas no ordenamento constitucional federal e estadual, aplicáveis ao caso por simetria.

e-mail: legislativo@camara-arq.sp.gov.br
www.camara-arq.sp.gov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

Neste contexto, devem-se observar as regras de competência para a iniciativa de lei e assegurar que não interfiram na atividade típica de administração.

A propósito, ensina Hely Lopes Meirelles:

“(...) Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. Iniciativa geral é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou, ainda, à população; iniciativa reservada ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara. A iniciativa reservada ou privativa pode, ainda, ser discricionária ou vinculada: é discricionária quando seu titular pode usá-la em qualquer tempo; é vinculada quando há prazo para seu exercício, como ocorre com o projeto da lei orçamentária. (...)”

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. (...)” (Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017)

Continua o mestre ao falar da natureza jurídica e função do Poder Legislativo que:

“vale ressaltar que essa competência do Município para legislar “sobre assuntos de interesse local” bem como a de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores. Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal 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

e-mail: legislativo@camara-arq.sp.gov.br
www.camara-arq.sp.gov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.” (Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal brasileiro. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017)

Grifei

Nesse prumo, a par dos ensinamentos do professor acima, a propositura não está em consonância com as disposições constitucionais.

Com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição da República, lembremos que “[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que ao Poder Executivo (Federal) cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

Nessa senda, a Constituição define o processo formal de elaboração das leis que deve ser estritamente seguido para que tenham validade, bem como a observância de limites materiais no conteúdo ali inserido. É o que se chama de parâmetros formal e material.

Tocante ao vício formal da gênese legal, também conhecida como inconstitucionalidade nomodinâmica, afere-se inobservância de regra de competência legislativa, ou da não observância do devido processo legislativo, tal como a incompetência de determinado ente para tratar de tema específico. Nesta, podem ocorrer tanto vícios formais subjetivos que digam respeito à pessoa que tenha a competência para legislar sobre determinada matéria, como também, vícios formais objetivos, consubstanciados no próprio processo legislativo.

Neste passo a lição de André Ramos Tavares:

“é possível afirmar que quase sempre a inconstitucionalidade material é uma questão puramente de Direito, porque se cinge estritamente à análise jurídica da compatibilidade entre conteúdos normativos. Já a inconstitucionalidade formal poderá requerer a análise de circunstâncias fáticas, porque só assim poder-se-á aferir o atendimento ou não do comando constitucional. Aqui haverá a típica função judicial de subsunção dos fatos à norma, de que fala CARL SCHMITT. Evidentemente que em certos casos a própria lei ou ato normativo carregará “sinais” de inconstitucionalidade formal, como ocorre quando um órgão legislativo de uma entidade federativa invade seara própria de outra esfera federativa.

Ainda é possível fazer outra ligação, embora do mesmo ângulo acima apresentado, no sentido de corresponder a inconstitucionalidade material a uma questão de nomoestática, enquanto a inconstitucionalidade formal se refere a uma problemática de nomodinâmica. Relembrando os conceitos, enquanto no primeiro caso há uma avaliação de normas entre si, no

e-mail: legislativo@camara-arq.sp.gov.br
www.camara-arq.sp.gov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

segundo caso, a inconstitucionalidade decorre da incompatibilidade entre um processo (real) de produção jurídica e um conteúdo (normativo) que regula o processo.” (Curso de direito constitucional / André Ramos Tavares. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 231/232)

No caso em análise, resta demonstrada a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes, pois o projeto de lei, a pretexto de editar norma geral e abstrata, em verdade, edita norma concreta situada no âmbito da organização e do funcionamento da Administração Pública, assunto da administração ordinária do Município, estando no círculo da reserva da Administração, consistente nas matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.

Dessa forma, quaisquer informações a constarem nos carnês de IPTU, ou em quaisquer documentos afetos, ou a definição do conteúdo da informação a ser disponibilizada pelo Poder Executivo, relacionam-se à atividade administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas.

Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração, consoante, simetricamente às constituições, o art. 112, II, da Lei Maior de Araraquara. Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa.

Vale dizer, o Poder Legislativo não pode por meio de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do Município propõe projeto de lei disciplinando a atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade que cercam a matéria em assunto. Trata-se de atuação administrativa fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Ora, por organização administrativa, segundo José dos Santos Carvalho Filho, deve ser entendida aquela que “[...] resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa” (Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2012, p. 447).

Sobre a reserva administrativa:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo,

e-mail: legislativo@camara-arq.sp.gov.br
www.camara-arq.sp.gov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Ipsa facto, o Projeto de Lei nº 246/2021, por tais razões, é oceanicamente inconstitucional!

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), recentemente, por meio do seu Órgão Especial, julgou inconstitucional lei semelhante ao projeto objurgado, *verbo ad verbum*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.728, de 22 de outubro de 2019, do Município de Caçapava, que **institui a política de transparência na cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU**, no Município de Caçapava. 1) Vício de iniciativa. Inocorrência. Norma que tem como objetivo principal dar publicidade sobre a cobrança do IPTU no âmbito do Município de Caçapava, com a disponibilização ao cidadão de informações a respeito da arrecadação oriunda do tributo, permitindo o conhecimento público das variáveis que compõem o valor do tributo e garantindo ao cidadão as informações necessárias para que possa exercer seu direito à contestação do tributo lançado (art. 1º). Nítido respeito aos princípios da publicidade e transparência. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no artigo 24 da Constituição Estadual. Competência legislativa concorrente. Precedentes do C. STF e deste C. Órgão Especial; 2) Excesso de poder exercido pela Câmara Municipal de Caçapava, nas disposições dos artigos 2º e 3º da norma impugnada. **A previsão de divulgação da descrição pormenorizada de informações a ser disponibilizada pelo Poder Executivo (art. 2º, caput), o estabelecimento de obrigação do Poder Executivo em conhecer e examinar reclamação formulada pelo contribuinte em razão de vício formal que não tenha sido previamente informado ou notificado para sanar (parágrafo único do art. 2º) e a previsão da criação de ferramenta on-line de cálculo que permita a apuração do valor aproximado do IPTU por imóvel (parágrafo único do art. 3º), caracterizam interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo, com violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Precedente deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2035910-93.2019.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j.**



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

24.04.2019). Violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade declarada com relação aos artigos 2º e seu parágrafo único e ao artigo 3º e seu parágrafo único da Lei nº 5.728, de 22 de outubro de 2019, do Município de Caçapava. Ação direta julgada parcialmente procedente, com efeito ex tunc na parte declarada procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2024470-66.2020.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/02/2021; Data de Registro: 12/02/2021) *Grifei*

O Tribunal julgou inconstitucional os mesmos artigos 2º e 3º encontrados no projeto em análise, de modo a entender que é “inconstitucional a estipulação de divulgação da descrição pormenorizada, eis que caracteriza interferência do Poder Legislativo no âmbito administrativo” (art. 2º, incisos), bem como que:

“Além disso, a norma também cria obrigações concretas à Prefeitura: a) ao estabelecer a obrigação do Poder Executivo em conhecer e examinar reclamação formulada pelo contribuinte em razão de vício formal que não tenha sido previamente informado ou notificado para sanar (**parágrafo único do art. 2º**), ou seja, define o trâmite dos procedimentos administrativos, o que é de competência apenas do Executivo; b) ao determinar a disponibilização de informações referentes à arrecadação do imposto na internet (**art. 3º caput**) e ao prever a criação de ferramenta on-line de cálculo que permita a apuração do valor aproximado do IPTU por imóvel (**parágrafo único do art. 3º**), invadindo, nestas hipóteses, a esfera de discricionariedade dos atos da gestão administrativa.” *Grifei*

Não bastasse, o TJSP já havia julgado inconstitucional, em 2019, lei também idêntica à propositura, *verbis*:

“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.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2035910-93.2019.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/04/2019; Data de Registro: 25/04/2019) *Grifei*

e-mail: legislativo@camara-arq.sp.gov.br
www.camara-arq.sp.gov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

Post omnes, em síntese, rememora-se, o Projeto de Lei nº 246/2021 padece de eminentes vícios de inconstitucionalidade, pois contrário à Bíblia Política, motivo pelo qual – a critério do Excelentíssimo Senhor Presidente desta Egrégia Casa Legislativa – a propositura pode ser validamente devolvida ao seu autor, o qual – assim – poderá, no prazo de 10 (dez) dias, recorrer da decisão presidencial, à luz do art. 212 e seguintes do Regimento Interno deste Legislativo.

Por último, solicito a Vossa Excelência a juntada do presente ofício no processo correspondente.

Respeitosamente,

VALDEMAR MARTINS NETO MOUCO MENDONÇA
Diretor de unidade – Diretoria Legislativa

Redigido por:

CAIO FELLIPE BARBOSA ROCHA
Assistente Técnico Legislativo