



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 30

PROJETO DE LEI Nº 12.159

PROCESSO Nº 77.029

De autoria do Vereador ROBERTO CONDE ANDRADE, o presente projeto de lei prevê anexação de demonstrativo de débitos tributários imobiliários nos carnês do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana-IPTU.

às fls. 03/04.

A propositura encontra sua justificativa

É o relatório.

**PARECER:**

1. Não obstante o intento do nobre autor expresso na proposta em exame, quer ela nos afigurar eivada dos vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade.

**DA ILEGALIDADE**

2. O texto ora em exame não encontra respaldo na Carta de Jundiaí, eis que aquele diploma legal, no art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII e XIII - confere ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre temáticas envolvendo organização administrativa, matéria orçamentária, pessoal da administração e criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública Municipal.

3. A proposta prevê que nos carnês do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana-IPTU será anexado, em envelope lacrado, de demonstrativo de eventuais débitos do imóvel respectivo junto ao Poder Público Municipal, apresenta óbices insanáveis, posto que se imiscui em âmbito de atuação própria e exclusiva da Administração Pública, conforme sublinhamos, vez que interfere no organização administrativa.



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

DA INCONSTITUCIONALIDADE

4. A inconstitucionalidade decorre das ilegalidades apontadas, em virtude da ingerência da Câmara em área da exclusiva alçada do Prefeito, inobservando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes, consagrado na Carta da Nação - art. 2º - e repetido na Constituição Estadual - art. 5º - e na Lei Orgânica de Jundiaí - art. 4º. Também afronta o art. 111 da Constituição do Estado, que apregoa a observância do princípio da legalidade.

5. Lembramos também que não se trata de matéria inovadora, vez que esta Consultoria já se manifestou em proposta correlata, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade da seguinte lei desta Casa:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 125.378.0/6, relativa à Lei 4.412/94, que prevê doações financeiras particulares ao Hospital de Caridade São Vicente de Paulo mediante comprovantes inseridos no carnê anual do IPTU. (julgada procedente DOE 31/07/2006)**

Depreende-se da leitura do Acórdão, cujo inteiro teor juntamos ao presente estudo, esta ementa:

ADiN em face de lei municipal que prevê doações financeiras particulares ao Hospital de Caridade São Vicente de Paulo, de Jundiaí, mediante comprovantes inseridos no carnê anual do imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Atos concretos de administração impostos ao Executivo em diploma legal, de origem parlamentar, promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal, depois de rejeitado o veto do Prefeito. Matéria que se insere no rol de atribuições afetas ao Chefe do executivo. Vício de iniciativa e afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes caracterizados. Ação julgada procedente por ofensa aos arts. 5º, 24, § 2º, 1 e 2, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

6. Conforme dispõe o inciso I, do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva da Comissão de Justiça e Redação e da Comissão de Finanças e Orçamentos.

7. "caput", L.O.M.).

QUORUM: maioria simples (art. 44,

S.m.e.

Jundiaí, 02 de fevereiro de 2017.



FÁBIO NADAL PEDRO  
Consultor Jurídico

*Ronaldo Salles Vieira*  
RONALDO SALLES VIEIRA  
Consultor Jurídico



ELVIS BRASSAROTO ALEIXO  
Estagiário de Direito



DOUGLAS ALVES CARDOSO  
Estagiário de Direito



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Fdes

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº



\*01106044\*

ACÓRDÃO

EMENTA

- ADIN em face de lei municipal que prevê doações financeiras particulares ao Hospital de Caridade São Vicente de Paulo, de Jundiaí, mediante comprovantes inseridos no carnê anual do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Atos concretos, de administração impostos ao Executivo em diploma legal, de origem parlamentar, promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal, depois de rejeitado o veto do Prefeito Matéria que se insere no rol de atribuições afetas ao Chefe do Executivo Vício de iniciativa e afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes caracterizados Ação julgada **procedente**, por ofensa aos arts 5º, 24, § 2º, 1 e 2, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 125 378-0/6, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, sendo requerido o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por votação unânime, julgar a ação procedente

Edurlo  
RQ



2

**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, requerida pelo Prefeito de Jundiaí e tendo como objeto a Lei nº 4.412, de 29 de agosto de 1994, daquele Município, que prevê "*doações financeiras particulares ao Hospital de Caridade São Vicente de Paulo mediante comprovantes inseridos no carnê anual do IPTU*".

Funda-se a demanda em que a lei impugnada importa usurpação, por parte do Legislativo, de competência exclusiva do Chefe do Executivo (matéria de cunho orçamentário), com ofensa aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes e da legalidade, previstos, respectivamente, nos arts 5º e 111 da Constituição do Estado de São Paulo, e de observância obrigatória pelos Municípios, nos termos do art 144, também da Carta Paulista (fls 02/09)

Instruem a inicial os documentos acostados às fls 10/18 e 24/44

A liminar foi indeferida (fls 46/48) e a Câmara Municipal de Jundiaí prestou informações, acompanhadas de documentos, limitando-se a relatar as fases pelas quais passou o projeto de lei que deu origem à hostilizada legislação (fls 56/81)

Citado, o D Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato impugnado (fls 83/84), vindo a seguir para os autos o parecer da ilustrada Procuradoria Geral de Justiça, no sentido da procedência da *actio* (fls. 91/96)

É o relatório

Inicialmente, há de se observar que a intervenção da ilustrada Procuradoria Geral do Estado nas ações diretas de inconstitucionalidade não tem caráter vinculativo. Sua atuação é cabível somente em defesa de atos ou textos normativos da esfera estadual, sendo da competência dos Municípios, através de suas Procuradorias Jurídicas ou de advogados contratados, a defesa dos preceitos normativos locais.

Esse entendimento decorre da expressão "*no que couber*", inserida no § 2º do art 90 da Constituição Paulista que, ao contrário do que dispõe o § 3º



3

**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

do art 103 da Constituição Federal, torna facultativa, no âmbito estadual, a precitada intervenção

Como na presente ação não se discute inconstitucionalidade de ato legislativo estadual, a exclusão do feito, em relação ao Procurador Geral do Estado, é de rigor

No mais, procede a presente ação direta

A lei ora impugnada (nº 4 412/94), de origem parlamentar, e que foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí depois de rejeitado o veto do Prefeito, assim dispõe

*“Art. 1º. Toda pessoa física ou jurídica poderá efetuar doação financeira ao Hospital de Caridade São Vicente de Paulo, com sede nesta cidade, através da rede bancária, mediante uso de comprovante inserto pela Prefeitura Municipal no carnê anual do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.*

*§ 1º. Cabe à Direção do Hospital prover as especificações e a impressão do comprovante.*

*§ 2º. A doação caracterizar-se-á pela autenticação do comprovante pela instituição bancária.*

*Art. 2º. O valor da doação será repassado pela Prefeitura Municipal ao Hospital de Caridade São Vicente de Paulo, de imediato.*

*Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”*

Diante da dicção da questionada lei municipal, tem-se por caracterizado o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduzindo vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo editado

É na Constituição Federal que estão delineados os limites de iniciativa legislativa atribuída a cada um dos órgãos estatais, sendo que esses limites são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios, que



4

**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

não podem transgredi-los, seja no exercício do poder constituinte derivado, seja na elaboração de leis orgânicas (art 144, C E )

O art 61, § 1º da Carta Magna – reproduzido parcialmente no § 2º do art 24 da Constituição Paulista – estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República, entre outras, as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração (inciso II, alínea “a”) e acerca da organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios (alínea “b”)

Ressente-se do vício de inconstitucionalidade formal, portanto, o ato legislativo municipal, originário de projeto de lei de iniciativa de Vereador, que cria atribuições a órgão público municipal, em face da reserva de iniciativa instituída em favor do Poder Executivo no art 24, § 2º, 1 e 2 da Constituição Paulista

Com a promulgação da lei que se busca impugnar, a Câmara Municipal de Jundiaí impôs ao Executivo, sem competência para tanto, atos concretos de administração a obrigação de inserir no carnê do IPTU documento para arrecadação das doações feitas pela população ao Hospital São Vicente de Paulo e o repasse imediato das verbas obtidas ao beneficiário Certo é, contudo, que não poderia provocar o processo legislativo de forma a dar azo à Lei Municipal em comento, sendo objeto de sua propositura questões atinentes ao planejamento da Administração – tema, como visto, privativo do Executivo

Como bem ressaltado no parecer da ilustrada Procuradoria Geral de Justiça, “... o processo legislativo estabelecido pela Constituição do Estado (em norma repetida da Constituição Federal) prevê que, na criação de leis e atos normativos que tratem da criação de funções na administração direta e da atribuição de tarefas às Secretarias Municipais, a iniciativa é privativa do chefe do Poder Executivo. A competência administrativa também pertence a essa autoridade. Isso porque, sendo a matéria referente à administração pública, é importante que a ele se reserve a iniciativa de leis que tratem dessa matéria...”



5

## PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A hipótese, aliás, é de administração ordinária, que se encontra fora do âmbito de atuação do Legislativo, seja para fins de autorização, seja para a imposição de regras

Disciplinando atividade abstrata e genérica, a Câmara Municipal não administra o Município, estabelece, apenas, normas de administração. Dessa forma, o Município, ao lado de sua autonomia política e financeira, tem, igualmente, liberdade para organizar assuntos de seu peculiar interesse

Essa exclusividade, na lição do saudoso HELY LOPES MEIRELLES, é destinada aos temas que disponham sobre *“a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais, e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais”* (“Direito Municipal Brasileiro”, São Paulo, R T, 3ª ed., pág. 530)

Por outro lado, ainda segundo o preclaro doutrinador *“Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos (...).*

*Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito”* (obra citada, 9ª edição, págs. 519/520)

No dizer de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *“o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou*





*de seu interesse preponderante*" ("Do Processo Legislativo", Ed Saraiva, p 204)

Oportuno, por igual, o ensinamento de JOAQUIM CASTRO AGUIAR, para quem *"os princípios sobre iniciativa, sanção, veto, promulgação, prazos para apreciação dos projetos e outros mais têm aplicação obrigatória aos Estados."* Comentando especificamente sobre o processo legislativo municipal, ressalta o autor *"A lei municipal respeitará, pois, o comando constitucional sobre sanção, promulgação, veto, iniciativa, emendas, haja ou não lei estadual regulamentando a aplicação desses princípios ao processo legislativo no Município. Efetivamente, esse procedimento legislativo é elemento fundamental à existência da lei. Por isso mesmo é que a Constituição formula os seus trâmites, de modo que não há lei sem obediência a essa formalidade constitucional"* ("Processo Legislativo Municipal", Ed Forense, 1973, págs 19 e 21/22, grifos meus)

Não fosse assim, adentraria o Poder Legislativo na esfera de atribuições do Executivo, o que não se coaduna com o princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art 5º, C E )

Reconhece-se, pois, a indevida interferência do Legislativo em atividade tipicamente administrativa, *"em assunto da alçada do Chefe do Executivo, extrapolando de suas atribuições de edição de normas, com evidente invasão de competência, afrontando, por via de consequência, o princípio da independência e harmonia dos Poderes..."* ( 'RJTJSP' 111/466)

Em caso análogo, bem consignou o eminente Des MARINO FALCÃO *"Os municípios devem atender aos princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, consoante norma expressa no artigo 144 da Carta Paulista, que repete a parte final do 'caput' do artigo 29 da Constituição da República. Cumpre-lhes, assim, obedecer aos consagrados princípios da independência e harmonia dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como ao da iniciativa do Poder Executivo"* (ADIn nº 11 190 0, v u , J em 02/05/90)



7

**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa conformidade, julga-se procedente a ação para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4.412, de 29 de agosto de 1994, do Município de Jundiaí, por ofensa ao art 5º, art 24, § 2º, itens 1 e 2 e art 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo

Oficie-se à Câmara Municipal de Jundiaí comunicando-se o resultado

*Custas ex lege*

Participaram do julgamento os Desembargadores CELSO LIMONGI (Presidente), JOSÉ CARDINALE, DENSER DE SÁ, MOHAMED AMARO, PASSOS DE FREITAS, ROBERTO STUCCHI, MUNHOZ SOARES, LAERTE NORDI, CANGUÇU DE ALMEIDA, PENTEADO NAVARRO, MARCUS ANDRADE, CANELLAS DE GODOY, IVAN SARTORI, MAURÍCIO FERREIRA LEITE, OSCARLINO MOELLER, RENATO NALINI, PALMA BISSON, DEBATIN CARDOSO, REIS KUNTZ, BARRETO FONSECA, MAURÍCIO VIDIGAL, LAERTE SAMPAIO e ROBERTO BEDAQUE

São Paulo, 26 de julho de 2006

**CELSO LIMONGI**

**Presidente**

**JARBAS MAZZONI**

**Relator**