PARECER JURÍDICO Nº 43/2022

Projeto de Lei Complementar nº 18/2022 de autoria parlamentar que "Institui no Município de Laranjal Paulista a possibilidade e o direito aos munícipes de acesso a meios e formas de pagamento digitais para quitação de débitos de natureza tributária, como PIX, demais formas de transferência bancária e operações de cartão de débito e crédito." Constitucionalidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei Complementar nº 18/2022, de autoria parlamentar, que "Institui no Município de Laranjal Paulista a possibilidade e o direito aos munícipes de acesso a meios e formas de pagamento digitais para quitação de débitos de natureza tributária, como PIX, demais formas de transferência bancária e operações de cartão de débito e crédito". É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Da competência legislativa

As hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, que limitam o poder de iniciativa dos vereadores, estão expressamente previstas na Constituição Federal da República Federativa do Brasil, e devem ser aplicadas por simetria aos Estados e Municípios, vejamos:

> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
>
> II - disponham sobre:
>
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
>
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
>
> c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria
>
> d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
>
> e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
>
> f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

A regra constitucional e simétrica acima descrita, disciplina que os atos administrativos que configuram atividades próprias do Poder Executivo terão a iniciativa legiferante do Chefe do Poder Executivo, configurando invasão na esfera de competência, projeto de lei de iniciativa parlamentar. Ainda, vale reforçar que face ao princípio da simetria, o estabelecido pela Constituição Federal referente a competências para os Poderes Executivo e Legislativo deve ser aplicado no âmbito Municipal.

Em se tratando de Projeto de Lei Municipal, no tocante à iniciativa, é de se analisar os parâmetros impostos pela Constituição do Estado de São Paulo, uma vez que em eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação à constituição estadual, nos termos do artigo 125, § 2º da CRFB. Assim dispõe a CESP:

> Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
>
> § 1º - Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:
>
> 1 - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios;
>
> 2 - regras de criação, organização e supressão de distritos nos Municípios.
>
> (**) Redação dada pela Emenda Constitucional n° 2, de 21 de fevereiro de 1995
>
> 3 – subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, da Constituição Federal.
>
> (**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006
>
> 4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado." (NR)
>
> (**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 24, de 23 de janeiro de 2008.
>
> § 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham 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;
>
> (**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006
>
> 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;(NR)
>
> 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;
>
> (**) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006
>
> 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Dito isto e como o assunto tratado não é reservado à união (eis que substanciado em interesse local) tampouco ao Poder Executivo, é possível considerar legitimada a iniciativa, principalmente pelo que se verá a seguir.

Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos. A iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, tais como as disposições sobre a organização administrativa do Poder Executivo.

No ordenamento jurídico municipal, as leis que são de iniciativa do Prefeito vêm previstas no § 1º artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista:

> **Art. 40.** A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos.
>
> **§ 1º** É de competência exclusiva do Prefeito, entre outras, a iniciativa dos projetos de lei que:
> **I -** criem cargos, funções ou empregos públicos, e aumentem vencimentos ou vantagens dos empregados/servidores do Poder Executivo;
>
> **II -** disponham sobre a organização administrativa do Município, ressalvada as atribuições dos demais Poderes Constitucionais.
>
> **§ 2º** Nos projetos de competência exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que aumentem as despesas previstas, nem as que alterem a criação de cargos.
> **§ 3º** A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Municipal de Projetos de Leis subscritos por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado registrado na zona eleitoral do Município.

Do controle de constitucionalidade

Insta destacar, que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).

Ademais, a atividade da Administração Pública segue em todos os seus aspectos, obrigatoriamente o princípio da legalidade, dependendo de regras previamente estabelecidas para atender ao interesse público.

No caso posto sob análise, forçoso destacar que a análise abstrata de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais tem como único parâmetro a Constituição Estadual conforme estabelece o § 2º do art. 125 da Constituição Federal, conforme já foi proclamado pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

> "as ações diretas de inconstitucionalidade devem ater-se a contrastes com dispositivos constitucionais, não com normas de direito comum, independente de sua hierarquia. A violação de dispositivo de leis ordinárias, leis complementares e mesmo de preceitos inseridos em lei orgânica do município, não pode ser invocada em ação direta" (TJSP, ADI 46.911-0/4-00, Órgão Especial, Rel. Des. Franciulli Netto, v.u., 08-09-1999).

Do parecer do Ibam

Esta procuradoria diligenciou no sentido de solicitar parecer ao Ibam acerca da legalidade e constitucionalidade da proposição em análise, que enviou parecer técnico concluindo pela inviabilidade da propositura, nos seguintes termos:

> *"Desta forma, de plano afastamos a viabilidade jurídica da propositura em tela em virtude da violação ao postulado constitucional da separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal), não reunindo ela condições para validamente prosperar".*

Da divergência

Não obstante a costumeira aproximação de entendimentos entre esta Procuradoria Legislativa e o Ibam no tocante à legalidade e constitucionalidade de diversos assuntos postos à baila quando da elaboração de pareceres relativos à de projetos de lei, no presente caso não é possível haver concordância com o posicionamento acima transcrito do Ibam.

Com a devida vênia, discordamos do entendimento pela inviabilidade "*jurídica da propositura em tela em virtude da violação ao postulado constitucional da separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal), não reunindo ela condições para validamente prosperar*", tendo em vista que é nítido que o Projeto de Lei Complementar objeto de análise não invade área de reserva da Administração para prática de atos de gestão, portanto, a reserva legislativa contida no artigo 24 da Constituição Estadual, que exige interpretação restritiva, sendo que em nenhuma de suas hipóteses previstas, se inclui a matéria objeto do projeto de lei que ora se analisa.

Pelo contrário, a jurisprudência sobre o tema entende não haver inconstitucionalidade, haja vista que recentemente o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em projetos de lei praticamente idênticos ao que se analisa e que foram questionados a constitucionalidade em ADIs não vem considerando-os inconstitucionais por violação ao princípio da Separação dos Poderes (artigo 24 da Constituição Paulista).

É possível citar por exemplo a Lei municipal nº 3.672/20 de Itápolis, que ao ser questionada a sua constitucionalidade no TJSP, nos autos da ADI nº 2025313-94.2021.8.26.0000 (decisão em 01/09/2021), teve considerados INCONSTITUCIONAIS por se tratar de assuntos de reserva legislativa, apenas o

parágrafo 2º do artigo 1º, que legislava sobre honorários sucumbenciais e o artigo 3º. - *acórdão anexo*

LEI MUNICIPAL Nº 3.672, DE 16/12/2020

DISPÕE SOBRE O PAGAMENTO DE DÉBITOS POR OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

De autoria dos vereadores Edrnercia Micheletti Diniz e Ricardo Ordine Gentil Negrão

EDMIR ANTONIO GONÇALVES, Prefeito do Município de Itápolis, Estado de São Paulo, faz saber que a Câmara aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei.

Art. 1º Os débitos tributários, constituídos ou não, inscritos ou não na dívida ativa, poderão ser quitados pelos contribuintes por meio de cartão de débito e/ou crédito.

§ 1º Na modalidade crédito, os débitos poderão ser parcelados,

§ 2º ~~Os valores referentes ao principal, multa, juros e honorários advocatícios poderão ser incluídos no parcelamento, a critério do contribuinte.~~ (Inconstitucional - Adin nº 2025313-94.2021.8.26.0000).

§ 3º Os débitos que são originários de cobrança judicial e ou protesto de títulos excluem-se desse dispositivo.

Art. 2º O pagamento, por meio de cartão de débito ou de crédito, será realizado a partir das informações constantes dos boletos gerados pelo sistema informatizado de cobrança.

Art. 3º ~~Fica o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itápolis também obrigado a oferecer ao consumidor inadimplente, a possibilidade de pagamento, por meio de cartão de débito ou crédito, das faturas em atraso, assim restabelecendo imediatamente possíveis interrupções dos serviços essenciais por falta de pagamento~~. (Inconstitucional - Adin nº 2025313-94.2021.8.26.0000).

Art. 4º Nos pagamentos realizados através de cartão de débito ou crédito fica autorizado o acréscimo de custos operacionais e administrativos ao valor principal da cobrança, de modo a não causar perda na arrecadação por parte da administração direta ou indireta do Município de Itápolis.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor sessenta dias após a sua publicação.

Itápolis, 16 de dezembro de 2.020.

Edmir Antonio Gonçalvez Prefeito do Município de Itápolis

Vale destacar, que o texto do projeto de lei sob análise não traz em seu bojo, nenhuma das expressões que fizeram o projeto em comento ser julgado parcialmente inconstitucional pelo Tribunal de Justiça na Ação Direta de Inconstitucionalidade acima mencionada.

O mesmo se diz da decisão na ADI 2281134-70.2019.8.26.0000 (decisão em 10/06/2020) que analisou a constitucionalidade da Lei nº 5.789/19 do município de Valinhos, e acolheu a inconstitucionalidade apenas e tão somente da expressão – **e não tributária** – contida no artigo 2º da Lei nº 5.5418, de 13 de abril de 2017, com redação dada pela Lei nº 5.798, de 11 de março de 2019, do Município de Valinhos. - *acórdão anexo*

Ante todo o exposto, forçoso concluir que sendo a iniciativa reservada exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente, consoante lição básica de hermenêutica da lavra de Carlos Maximiliano ao sublinhar que "interpretam-se estritamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição" (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Rio de Janeiro: Forense, 16ª ed., p. 313). Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:

> "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" (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001, p. 56). *Grifo nosso*

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasadas nas considerações acima OPINAMOS que o Projeto de Lei Complementar nº 18/2022, de iniciativa parlamentar, que se encontra sob o crivo dessa Egrégia Comissão, trata-se de matéria de iniciativa concorrente, podendo o mesmo ser considerado **CONSTITUCIONAL.**

É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa. É o parecer. S.M.J.

Laranjal Paulista, 18 de julho de 2022.

ASSINADO DIGITALMENTE
SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340

ASSINADO DIGITALMENTE
TASSIANE DE FATIMA MORAES
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607