



Projeto de Lei nº 008/2024

PARECER JURÍDICO

1 - HISTÓRICO

Trata-se de parecer previsto no art. 184, §1º do Regimento Interno desta Casa de Leis sobre exame prévio de constitucionalidade do Projeto de Lei que **"Dispõe sobre a disponibilização do carnê de IPTU em braile para contribuintes com deficiência visual"**, proposto pelo Excelentíssimo Vereador Sr. Júlio Cezar José de Andrade Filho.

O Projeto requer, em linhas gerais, garantir a inserção social e econômica das pessoas portadoras de deficiência visual.

Em apertada síntese, justificativa o autor da proposição que a iniciativa apresentada trata-se do dever do Poder Público de universalização da informação e em respeito ao Princípio da Igualdade.

Outro aspecto destacado é que devido importância atribuída ao imposto, sua formalização deve se dar em formato que possibilite aos contribuintes portadores de deficiência visual saber o que está sendo pago.

Lido e analisado o referido projeto, passamos a opinar em caráter estritamente técnico, sendo competência plenária a discursão de mérito.

2- DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Preliminarmente, trazemos aos autos processuais, o que narra o Regimento Interno quanto à Tramitação dos Projetos de Lei:

Art. 184. Os projetos apresentados na Secretaria da Câmara Municipal serão protocolados em livro próprio, autuados e encaminhados à Procuradoria Jurídica para

Câmara Municipal de Itaguaí

Rua Amélia Louzada, 277 - Centro | CEP: 23815-180 / Itaguaí-RJ



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ
PODER LEGISLATIVO



que sejam instruídos preliminarmente com informação de caráter técnico, jurídico e opinativo.

§1º Após serem instruídos pela Procuradoria Jurídica, os projetos serão incluídos para leitura nos expedientes recebidos e despachados de plano pelo Presidente à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para se manifestar quanto aos aspectos regimental, legal e constitucional e, posteriormente, às demais comissões permanentes, quando for o caso.

§2º As comissões, em seus pareceres, poderão oferecer substitutivas ou emendas.

§3º Para instruir os projetos sujeitos à sua apreciação, a Procuradoria Jurídica terá o prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados da data de protocolo na Procuradoria

O projeto de lei proposto, sob a ótica jurídica, viola à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo, o que representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes, eis que, a matéria proposta está abrangida pela competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, como dispõe o art. 77, III, da Lei Orgânica Municipal, abaixo transcrito:

Art. 77 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias, departamentos ou diretorias equivalentes e órgãos de administração pública;

Considerando que a apresentação de projeto de lei obriga a emissão do carnê de IPTU em braile para os contribuintes interessados e com deficiência visual, ou seja, cria atribuição para Administração Pública, invadindo atos de planejamento, direção, organização e execução de atividades da administração pública, cuja iniciativa legislativa é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo.

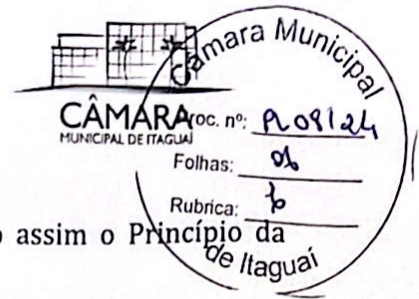
Outro aspecto, é que o presente Projeto de Lei causará aumento nos gastos da Administração Pública, sem indicar as despesas disponíveis para os novos

Câmara Municipal de Itaguaí

Rua Amélia Louzada, 277 - Centro | CEP: 23815-180 / Itaguaí-RJ



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ
PODER LEGISLATIVO



encargos e sem estudo de Impacto Orçamentário, violando assim o Princípio da Reserva da Administração e da Separação dos Poderes.

O Projeto de lei embora possua conteúdo louvável, interfere na administração ao tratar de matéria de organização administrativa. Ao assim dispor, a norma retira da Administração a discricionariedade para, mediante juízo de conveniência e adequação, avaliar as condições de implantação do novo sistema de impressão dos boletos em braile.

O presente projeto de Lei usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo, portanto, inconstitucional sob o aspecto formal.

Neste sentido, esta Procuradoria colaciona julgados que suportam este Parecer:

Direta de Inconstitucionalidade nº 2180704-08.2022.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Guarulhos

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos Comarca: São Paulo

Voto nº 53.436 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 8.021/2022, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, A QUAL DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE CARTÃO DE VACINAÇÃO EM SISTEMA BRAILLE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA VISUAL INVASÃO DE ATOS DE PLANEJAMENTO, DIREÇÃO, ORGANIZAÇÃO E EXECUÇÃO DE ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É RESERVADA PRIVATIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA "A", E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL EM CASOS SEMELHANTES AÇÃO PROCEDENTE, TORNADA DEFINITIVA A LIMINAR.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Guarulhos em face da Lei nº 8.021, de 13 de junho de 2022, do mesmo município, a qual dispõe sobre o fornecimento do cartão de vacinação em sistema braille para pessoas

Câmara Municipal de Itaguaí

Rua Amélia Louzada, 277 - Centro | CEP: 23815-180 / Itaguaí-RJ



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ
PODER LEGISLATIVO



com deficiência visual, dando outras providências, nos seguintes termos:

"Art. 1º. Fica instituído no Município de Guarulhos o fornecimento do cartão de vacinação em sistema braille de forma a atender às necessidades das pessoas com deficiência visual. Parágrafo único. As pessoas com deficiência visual que queiram receber o cartão de vacinação em braille deverão solicitá-lo antecipadamente, pessoalmente ou através de representante que comprove que o interessado realmente é portador de deficiência visual.

Art. 2º. O cartão de vacinação deverá ser transcrito e impresso em método braille.

Art. 3º. Os que possuem o cartão de vacinação tradicional poderão ter o seu cartão em braille atualizado com os dados das vacinações.

Art. 4º. Caberá ao Poder Executivo estabelecer as diretrizes para a operacionalização do disposto nesta Lei.

Art. 5º. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por verbas próprias consignadas em orçamento e suplementadas se necessárias.

Art. 6º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação. Câmara Municipal de Guarulhos, em 13 de junho de 2022. Fausto Miguel Martelo Presidente".

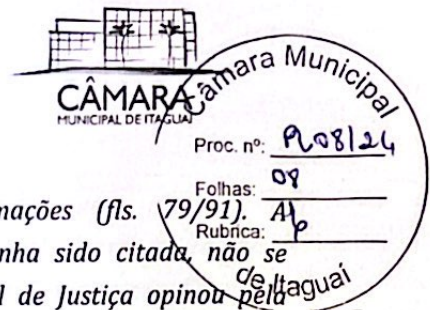
Sustenta o autor que a lei impugnada, que teve origem na Câmara dos Vereadores, ao criar para o Município a obrigação de emitir cartão de vacinação no sistema braille para pessoas com deficiência visual e de estabelecer diretrizes para operacionalização do sistema, invadiu atos de planejamento, direção, organização e execução de atividades da Administração Pública, cuja iniciativa legislativa é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo, bem como causou aumento nos gastos da Administração Pública sem indicar as despesas disponíveis para os novos encargos e, assim, violou os princípios da reserva da administração e da separação entre os poderes, infringindo os arts. 5º, 24, § 2º, Itens 1 e 2, 25, 47, incisos II, IV, XI, XIV e XIX, 176, inciso I, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no art. 144 da mesma Constituição Estadual. Postula concessão de liminar para suspensão da eficácia da Lei nº 8.021, de 13 de junho de 2022, do Município de Guarulhos e, no mérito, procedência da ação para que seja declarada sua inconstitucionalidade. A liminar foi concedida pelo relator (fls. 69/71). O Presidente da Câmara

Câmara Municipal de Itaguaí

Rua Amélia Louzada, 277 - Centro | CEP: 23815-180 / Itaguaí-RJ



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ
PODER LEGISLATIVO



Municipal de Guarulhos prestou informações (fls. 79/91). A Procuradoria-Geral do Estado, embora tenha sido citada, não se manifestou (fls. 93). A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela improcedência (fls. 98/101). É o Relatório. Convém desde logo dizer que o parâmetro de controle abstrato de normas é a Constituição Estadual, a teor do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, não servindo para esse fim lei orgânica municipal. A norma impugnada teve origem em projeto de lei de autoria da vereadora Karina Soltur. O projeto foi primeiramente aprovado pela Câmara Municipal, depois vetado pelo Prefeito e, finalmente, transformou-se em lei após rejeição do veto do Prefeito e sua promulgação pela Câmara Municipal. Conquanto a falta de recursos orçamentários não seja, por si só, causa de inconstitucionalidade da lei, senão de sua ineficácia no exercício financeiro de sua vigência, ao criar para o Município a obrigação de emitir cartão de vacinação no sistema braille para pessoas com deficiência visual e de estabelecer diretrizes para operacionalização do sistema, a lei impugnada invadiu atos de planejamento, direção, organização e execução de atividades da Administração Pública, cuja iniciativa legislativa é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo e, assim, violou os princípios da reserva da administração e da separação entre os poderes, infringindo os artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, "a", e 144 da Constituição Estadual.

Nesse sentido vem decidindo o Órgão Especial. Por exemplo, em 23 de outubro de 2019, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2167949-54.2019.8.26.0000, ajuizada em face da Lei nº 11.817/2018, do Município de Sorocaba, a qual assegurava às pessoas com deficiência visual o direito de receber correspondências oficiais do poder público municipal confeccionadas em braille, ficou decidido o seguinte, conforme trecho extraído do voto do Relator Desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez: "Com efeito, a Lei nº 11.817, de 23 de outubro de 2018, do Município de Sorocaba, invadiu a competência material privativa do Chefe do Executivo Municipal ao dispor sobre o direito de pessoas com deficiência visual receberem correspondências oficiais confeccionadas em braille. Não há dúvida de que o tema em questão se insere na organização administrativa do Município, o que não autoriza a iniciativa por parte do Legislativo local. De fato, a matéria tratada pela lei em questão

Câmara Municipal de Itaguaí

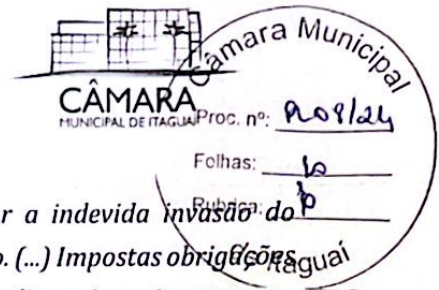
Rua Amélia Louzada, 277 - Centro | CEP: 23815-180 / Itaguaí-RJ



situa-se na chamada reserva da administração, que compreende as competências próprias de gestão atribuídas exclusivamente ao Poder Executivo (art. 47, II e XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força de seu art. 144)";

Em 27 de julho de 2016, no julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2012776-42.2016.8.26.0000**, ajuizada em face da Lei nº 5.726/2015, do Município de Mogi Mirim, a qual dispunha sobre impressão de boletos de IPTU nos sistemas convencional e braille, ficou decidido o seguinte, conforme trecho extraído do voto do Relator Desembargador Tristão Ribeiro: "A imposição pelo legislativo de impressão dos carnês do IPTU também no sistema braille, inicialmente apenas para os interessados que se cadastrarem na Prefeitura e, após dois anos de vigência da norma, obrigatoriamente em todos os carnês, caracteriza ingerência na administração local, área de atuação exclusiva do Chefe do Executivo. (...) A lei guerreada, conquanto possua conteúdo louvável, interfere na administração ao tratar de matéria de organização administrativa. Ao assim dispor, a norma retira da Administração a discricionariedade para, mediante um juízo de conveniência e adequação, avaliar as condições de implantação do novo sistema de impressão dos boletos".

Em 29 de agosto de 2018, no julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2003301- 91.2018.8.26.0000**, ajuizada em face da Lei nº 16.351/2012, do Município de São Carlos, a qual assegurava aos deficientes visuais o direito de receber correspondências oficiais do Poder Executivo confeccionadas em braille, ficou decidido o seguinte, conforme trecho extraído do voto do Relator Desembargador Evaristo dos Santos: "A lei impugnada fere, no entanto, a independência e separação dos poderes ("Artigo 5º - São PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário") e configura inadmissível invasão do Legislativo na esfera Executiva. (...) No caso em questão, a norma impôs à administração pública direta e indireta a obrigação de enviar correspondências em braille, em atuação conjunta com a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social. Configurada, assim, clara ingerência em questão administrativa. Ademais, obrigou-se o Executivo a regulamentar a lei



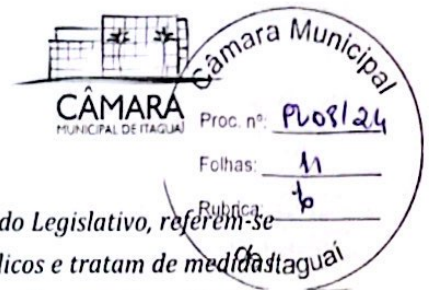
no prazo de trinta dias, também a revelar a indevida invasão do Poder Legislativo na esfera de atuação do Executivo. (...) Impostas obrigações e atribuições à Administração Municipal, invadiu-se, inequivocamente, seara privativa do Executivo. Haveria, em outros termos, ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração".

Em 05 de fevereiro de 2014, no julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0152600- 55.2013.8.26.0000**, ajuizada em face da Lei nº 10.382/2013, do Município de Sorocaba, a qual tornava obrigatória a impressão no sistema braille das contas dos serviços de água e esgoto e dos carnês do IPTU e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, ficou decidido o seguinte, conforme trecho extraído do voto do Relator Desembargador Luis Soares de Mello: "A lei municipal de Sorocaba, ao menos em relação ao atos praticados pelo Executivo, está a contrariar os artigos 5º e 47, II, XIV e XIX, ambos da Constituição Estadual¹. Isso porque foi ela criada a partir de iniciativa parlamentar, quando, em verdade, competiria ao Prefeito Municipal, chefe do Executivo local, editar lei que viesse a tratar a questão, com total autonomia e independência. Usurpa-se invariavelmente, então, a competência do Executivo Municipal, ao legislar sobre matéria que deveria tocar, por força constitucional estadual, a esfera de Poder diverso. Daí a ofensa ao princípio da separação dos poderes, a gerar, por aqui, a declaração de inconstitucionalidade da norma. Vale dizer. Cria-se obrigações a órgãos públicos - de impressão de contas em sistema braille para possibilitar sua leitura por deficientes visuais -, de cunho eminentemente administrativo, a serem cumpridas pela Administração Pública local. Trata-se, logo se vê, de indevida ingerência parlamentar na gestão administrativa "escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas", fls. 252 -, a causar, por isso mesmo, situação danosa às relações institucionais entre os Poderes Legislativo e Executivo municipais".

Em 08 de agosto de 2012, no julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0011789- 79.2012.8.26.0000**, ajuizada em face de Lei nº 4.461/2011, do Município de Suzano, a qual instituiu programa de acesso de deficientes visuais a livros religiosos em braille ou áudio nas bibliotecas e escolas municipais, ficou decidido o seguinte, conforme trecho extraído do voto do Relator Desembargador Artur Marques: "A ação é procedente porque, de fato, as disposições da



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ
PODER LEGISLATIVO



norma, nada obstante originada de projeto do Legislativo, referem-se a programa governamental de serviços públicos e tratam de medidas tipicamente administrativas, cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo em razão da natureza da matéria versada. (...) O julgamento de procedência também se justifica em razão da inconstitucionalidade material, já que a condução das políticas públicas e o exame da conveniência e necessidade de medidas como a da lei em comento - instituição de programa específico de acesso de deficientes visuais a livros religiosos - são prerrogativas exclusivas do Prefeito do Município. Portanto, houve usurpação de competência legislativa e violação aos princípios da independência harmônica e da separação dos poderes, insculpidos no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo”.

O mesmo ficou decidido em 30 de maio de 2012, no julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0003306-60.2012.8.26.0000**, Relator também o Desembargador Artur Marques, ajuizada em face da Lei nº 4.460/2011, também do Município de Suzano, a qual obrigava a colocação de painéis em braille em todos os órgãos públicos da administração direta e indireta municipais.

Por fim, 21 de maio de 2008, no julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 149.275-0/1-00**, ajuizada em face da Lei nº 3.929/2006, do Município de Mauá, a qual dispunha sobre a obrigatoriedade do fornecimento de contas em braille pelos órgãos da administração pública municipal, ficou decidido o seguinte, conforme trecho extraído do voto do Relator Desembargador Ivan Sartori: “Embora louvável a intenção do legislador municipal, não há a menor dúvida da inconstitucionalidade da lei enfocada, em se iniciando o processo legislativo na Câmara Municipal.

Com efeito, a observância dessa lei implica ingerência na Administração local, considerada a determinação aos órgãos da municipalidade para que providenciem contas em braille, além de impor regulamentação ao Executivo, em patente infringência aos arts. 37 e 47, II, da Constituição Bandeirante. Se assim é, presente vício de iniciativa legislativa, iniciativa essa que, em hipóteses tais, é do chefe do Executivo, nos termos do art. 47, XI, c/c os incisos II e XIV, tudo a depor contra o princípio constitucional da independência dos Poderes, como previsto no art. 5º, caput, da mesma Carta”.

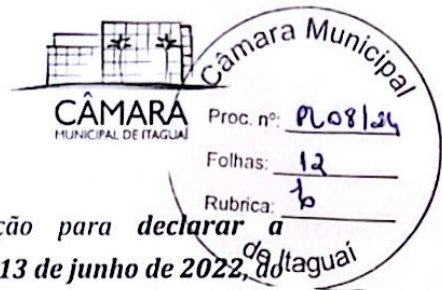
A ação, portanto, é procedente.

Câmara Municipal de Itaguaí

Rua Amélia Louzada, 277 - Centro | CEP: 23815-180 / Itaguaí-RJ



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ
PODER LEGISLATIVO



*Pelo exposto, julgou procedente a ação para declarar a
inconstitucionalidade da Lei nº 8.021, de 13 de junho de 2022, do
Município de Guarulhos, tornando definitiva a liminar.*

O Exmo. Vereador, ao propor o presente Projeto de Lei infringe uma das competências de iniciativa exclusiva do Prefeito.

3 – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto acima, conclui-se que a matéria ora versada pelo Projeto Lei, não possui condições legais para prosseguir por existente o flagrante vício de iniciativa, opinamos pela inconstitucionalidade da propositura do Projeto de Lei Autorizativa.

Este é o parecer que submetemos à Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação.

Itaguaí, 18 de fevereiro de 2024.

Camilla Kyanne P. Lambão
Camilla Kyanne Pinheiro Lambão
Subprocuradora de Processos
OAB/RJ 210.245 = Matr. 35.038

Carlos André Franco M. Viana
Carlos André Franco M. Viana
Procurador-Geral da Câmara
OAB/RJ 166.542 – Matr. 35.074

Câmara Municipal de Itaguaí

Rua Amélia Louzada, 277 - Centro | CEP: 23815-180 / Itaguaí-RJ