



PARECER JURÍDICO Nº 82/2025

Referência: Projeto de Decreto Legislativo nº 11/2025

Autoria: Vereadora Danieli de Castro e Vereador Marcos Roberto Martins Arruda

Assunto: Suspende a execução administrativa dos lançamentos tributários de IPTU do ano de 2025 que estejam em desconformidade com a interpretação e aplicação da Lei Complementar Municipal nº 75/2014 e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO. TENTATIVA DE SUSTAÇÃO DE LEI DO PODER EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE REQUISITOS PARA A SUSTAÇÃO. UTILIZAÇÃO DE MEIO INADEQUADO. OMISSÃO ACERCA DS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS E ADMINISTRATIVAS DO ATO. IMPOSSIBILIDADE.

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Decreto Legislativo nº 11/2025, de 27 de fevereiro de 2025, de autoria dos Ilustres Vereadora Danieli de Castro e Vereador Marcos Roberto Martins Arruda, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 11/2025; **2.** Minuta do Projeto.

O Projeto de Lei visa suspender a execução administrativa dos lançamentos tributários de IPTU do exercício de 2025 que, ao majorarem os valores cobrados em relação a 2024, tenham extrapolado 100% de aumento e não estejam em conformidade com a Lei Complementar Municipal nº 75/2014. Para tanto, traz em seu bojo:

Art. 1º Até que se faça a revisão de toda a cobrança do IPTU ficam suspensos os atos administrativos de lançamento tributário de IPTU (arts. 32 e 149 do Código Tributário Nacional) relativos ao exercício de 2025 que tenham, por algum modo, majorado os valores desse tributo quando comparados com o exercício de 2024 e que tenham importado no aumento de mais de 100% (cem) por cento do IPTU tomado como ano base o exercício de 2024.

Art. 2º Este Decreto Legislativo toma por fundamento o aparente equívoco do Poder Executivo na interpretação e aplicação das regras

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

constitucionais e legais afetas ao Lançamento Tributário, além dos Princípios Constitucionais da Vedação ao Confisco (art. 150, inciso IV, alínea 'b' da C.F.R.B), do Contraditório, Ampla Defesa e Devido Processo Legal e na Teoria dos Poderes Implícitos (Art. 4, inciso VII, do Decreto Lei nº 201/1967).

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação. Eis a síntese do necessário.

O art. 49, V, da Constituição Federal prescreve:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
[...]

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Ou seja, o controle legislativo repressivo sobre atos normativos do Executivo é admitido nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, e do art. 20, IX¹, da Constituição do Estado de São Paulo, quando houver exorbitância do poder regulamentar.

Não há previsão constitucional, portanto, que autorize o Legislativo a sustar atos do Poder Executivo que julgue – *per si* – contrários à lei. Conforme vislumbrado, compete ao Poder Legislativo controlar a legalidade dos atos oriundos do Poder Executivo, **DESDE QUE que exorbitarem o seu poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa.**

In casu, porém, não se estar diante de abuso do poder regulamentar, porquanto a base de cálculo do IPTU foi fixada na Lei Complementar Municipal nº 96/2018, devidamente respeitado o processo legislativo correspondente. Ou seja, sequer estar-se diante de situação da fixação de base de cálculo de imposto por Decreto.

Ressalta-se aqui que o art. 49, V, da Constituição Federal, é aplicável aos Municípios por simetria, nos termos do art. 29 da mesma Carta. A própria Lei Orgânica do Município de São Roque prescreve, no ínterim do art. 19, XV,

¹ Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa: [...]

IX - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

que compete exclusivamente à Câmara de Vereadores, entre outras, **sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitarem do poder regulamentar.**

Após uma análise dos dispositivos percebe-se que o Poder Legislativo encontra limites no exercício do referido controle externo, quais sejam, **1.** que o ato do Executivo tenha exorbitado o poder regulamentar; **2.** extrapolado os limites da delegação legislativa.

Apesar da relevância da questão, especificamente no que concerne à revisão do valor venal do imóvel, porquanto deve ser realizada dentro do limite admitido legalmente, nos termos do art. 173, I, combinado com o art. 149, parágrafo único, ambos do Código Tributário Nacional, que autoriza a revisão de ofício do lançamento, pela Administração Pública, **o Decreto Legislativo não é o meio hábil para suspender a execução administrativa dos lançamentos tributários de IPTU do ano de 2025.**

Ainda que o argumento seja pela ilegalidade no excesso cobrado a título de IPTU, em clara ofensa ao princípio da capacidade contributiva, ou da vedação ao confisco, reitero que **o Decreto Legislativo não é o meio hábil para suspender a execução administrativa dos lançamentos tributários de IPTU do ano de 2025 que estejam em desconformidade com a interpretação e aplicação da Lei Complementar Municipal nº 75/2014.**

Eventual análise dos “*Princípios Constitucionais da Vedação ao Confisco (art. 150, inciso IV, alínea ‘b’ da C.F.R.B), do Contraditório, Ampla Defesa e Devido Processo Legal e na Teoria dos Poderes Implícitos (Art. 4, inciso VII, do Decreto Lei nº 201/1967)*”, nos termos do *caput* do art. 2º do Projeto de Decreto Legislativo, deve ser feito através de Controle Concentrado de Constitucionalidade via Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Isso porque, quaisquer alegações de inconstitucionalidade de Lei Complementar Municipal nº 75/2014 e/ou Lei Complementar Municipal nº Lei 96/18 – aprovadas pela Câmara Municipal em 2014 e 2018, respectivamente, e respeitado o devido processo legislativo – que procedeu com o aumento das alíquotas e/ou alterações de valores básicos, devem ser analisadas em sede de ação própria em controle concentrado.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O Decreto Legislativo, com base no art. 49, V, da Constituição Federal, permite que a Câmara Municipal, no caso dos Municípios, exercer a competência para sustar a eficácia de atos oriundos do Poder Executivo **que exorbitarem o seu poder regulamentar**, ou seja, quando expedido afrontando a lei. No caso, porém, **não há abuso do poder regulamentar, porquanto as alíquotas foram fixadas por Lei Complementar, legislação esta aprovada por esta Augusta Casa no ano de 2014.**

O poder regulamentar, na visão do doutrinador Hely Lopes Meirelles², “é a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada em lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo”.

Reitero, mais uma vez, que **o objetivo precípua do Decreto Legislativo é o de inibir as consequências jurídicas de ato abusivo editado pelo Poder Executivo, o que não pode ser feito no caso em análise por completa incompetência do Poder Legislativo para sustar atos normativos do Poder Executivo fora dos casos previstos no art. 49, V, da Constituição da República**, que tem aplicação, por simetria necessária, aos entes federados.

Na lição de Canotilho³ “a sustação prevista no texto constitucional deverá recair sobre atos normativos executivos que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa, o que significa dizer, atos que ultrapassam os limites da competência do Executivo, importando em abuso de poder e usurpação de competência do Legislativo”.

Quando da análise do ato por esta Augusta Casa, deve-se ter em mente as premissas da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) que prevê que as decisões devem indicar as consequências jurídicas e administrativas. Neste sentido:

² Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 111.

³ CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; Streck, Lenio L. (Coords.). Comentários à [Constituição do Brasil](#). São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Eventual declaração de inconstitucionalidade – caso este Projeto se torne Decreto Legislativo – poderá gerar consequências ainda mais severas para a população, como o reconhecimento da mora no pagamento. Não se pode olvidar do fato de que declaração de inconstitucionalidade tem efeitos retroativos, alcançando todos os atos praticados com base na lei. Sobre isso, José Afonso da Silva⁴ ensina:

[...] o ato de sustação pode ser objeto de questionamento judiciário, inclusive com o argumento de sua inconstitucionalidade, desde que seja ele que exorbite da função do Congresso, invadindo, com seu ato, prerrogativa do Executivo.

E mais! O exame de constitucionalidade do Decreto Legislativo que suspende a eficácia de ato do Poder Executivo impõe a análise, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, dos **pressupostos legitimadores do exercício dessa excepcional competência deferida à instituição parlamentar.**

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.290 de Goiás, em 2019, consignou:

Sustação de atos normativos do Poder Executivo em desacordo com a lei, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa: norma que altera o sistema federativo estabelecido pela Constituição da República. É inconstitucional a ampliação da

⁴ SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 411.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

competência da Assembleia Legislativa para sustar atos do Poder Executivo em desacordo com a lei (inc. V do art. 49 da Constituição).

Ora, a fiscalização estrita desses pressupostos justifica-se como imposição decorrente da necessidade de preservar a integridade do princípio da separação de Poderes. Nessa linha, segue entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADIn 748 (MC), 1.7.92, Celso de Mello, RTJ 143/510, com ementa resumida:

O exame de constitucionalidade do decreto legislativo que suspende a eficácia de ato do Poder Executivo impõe a análise, pelo Supremo Tribunal Federal, dos pressupostos legitimadores do exercício dessa excepcional competência deferida à instituição parlamentar. Cabe à Corte Suprema, em consequência, verificar se os atos normativos emanados do Executivo ajustam-se, ou não, aos limites do poder regulamentar ou aos da delegação legislativa.

Outro fato relevante é que o direito de questionar a cobrança do crédito tributário através da esfera administrativa assegura o contraditório e a ampla defesa do contribuinte, corolários do devido processo legal, direito garantido através do art. 5º, inciso LV da Constituição Federal. Por fim, de acordo com o art. 151, III, do Código Tributário Nacional, **a impugnação administrativa do lançamento já SUSPENDE A EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO.**

Na Constituição Federal, portanto, restou estabelecido um rígido modelo federal de Estado, no qual a interferência de um Poder sobre outro é autorizada exclusivamente nas hipóteses nela previstas, de maneira **EXCEPCIONAL**, sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes. No entanto, o que observo, no caso, é uma manifesta tentativa de interferência da Câmara Municipal no exercício de uma típica função do Poder Executivo!

No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 748, o Ministro Celso de Mello ressaltou a excepcionalidade da prerrogativa conferida ao Congresso Nacional no 49, V, da Constituição Federal, uma vez que “assiste ao Legislativo, o poder de efetuar – com a estrita observância dos limites constitucionais, que condiciona, o exercício dessa especial competência – o controle de legalidade da atividade exercida pelo Poder Executivo”.

Diante de todo o exposto, **opino de forma contrária à propositura**, que deverá ser encaminhado para a Comissão Permanente de

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

“Constituição, Justiça e Redação”, para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria qualificada, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal.

Por fim, o Parecer Jurídico é ato resultante do exercício da função consultiva desta Procuradoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Assim, a função consultiva desempenhada por esta Procuradora Jurídica, com base na legislação pertinente à matéria, não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio deste Parecer Jurídico.

É o parecer.

São Roque, 06 de março de 2025

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão
Procuradora Jurídica