

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA**

PARECER Nº 343/19

PROCESSO Nº 0095/19

PLL Nº 050/19

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar em epígrafe, que altera a ementa e inclui arts. 2º-A, 2º-B e 2º-C na Lei nº 12.411, de 16 de maio de 2018, instituindo, no âmbito das diretrizes a serem observadas pela Administração Municipal, Direta e Indireta, nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos, o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como instrumento suficiente e substitutivo da apresentação de outros documentos do cidadão no exercício de obrigações e direitos ou na obtenção de benefícios.

A exposição de motivos expõe como razão do projeto, o objetivo de adequar a legislação municipal de simplificação de procedimentos burocráticos. Sustenta que com a aprovação haverá substituição de seis documentos apenas pelo CPF, para fins de atendimento de serviços públicos pelos usuários. Pede a aprovação.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

A matéria do projeto é de interesse local, sendo de competência legislativa do Município, em consonância com o disposto no art. 30, I, da Constituição Federal de 1988.

A proposição tem a finalidade de instituir o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como o instrumento hábil e unicamente suficiente a embasar o exercício de direitos e obrigações dos cidadãos junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal direta e indireta.

Com a devida vênia, o projeto apresenta inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

A leitura da Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, “b”¹), conjuntamente com a Constituição Estadual (arts. 60, II, “d” e 82, VII²) e com o disposto no art. 94, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre³, permite concluir que o tipo de documento a ser aceito pelos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, bem como a fixação de prazo para que o Executivo se adeque à medida é assunto de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Isso porque se trata de matéria pertinente à organização administrativa e dos serviços públicos prestados pela Administração Pública Municipal.

A respeito da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

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 a 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.⁴

Incorre o projeto, nesse prisma, em violação ao princípio da separação dos poderes, o qual encontra eco no art. 2º da Constituição Federal e no art. 10 da Constituição Estadual.

Nessa toada, há diversos precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, dentre os quais citam-se, a título ilustrativo, os seguintes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.712/2018, DO MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. NÃO INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO

¹ 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: [...] II - disponham sobre: [...] b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

² Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente: [...] VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

³ Art. 94. Compete privativamente ao Prefeito: [...] IV - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



ESTADUAL VIOLADOS. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CAUSA PETENDI ABERTA. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 8º, 10, 60, II, d, E 82, II E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INSTITUTOS DE DIREITO CIVIL. AFRONTA AO ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I - Lei Municipal nº 3.712/2018, do Município de Encruzilhada do Sul, que reconhece a essencialidade do serviço de água e de luz no âmbito municipal, independente de comprovação de domínio, uma vez que esses serviços constituiriam obrigações pessoais e desvinculadas da titularidade do imóvel. [...]. **IV - A Lei Municipal nº 3.712/2018 caracteriza ingerência do Poder Legislativo no desempenho das atribuições administrativas próprias do Poder Executivo. O Legislativo fixa lindes restritos de como, quando e com base em que o Executivo deve expedir um ato administrativo de sua competência. Trata-se de nítida interferência na organização e funcionamento da Administração Municipal, o que inquina de inconstitucionalidade formal a norma, ante o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo.** Outrossim, a Lei impõe obrigação de não fazer às concessionárias de serviço de água e energia elétrica. Portanto, também vilipendia a autonomia do ente federativo. [...]. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078235421, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 10-12-2018). (Grifou-se).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE ACERCA DE ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA DE SAÚDE. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Lei Municipal nº 3.088/2018 que trata sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início. Como consequência, altera a organização e funcionamento das estruturas administrativas da Secretaria de Saúde. **Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Lei que padece de vício formal, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública.** Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II e VII, todos da Constituição Estadual. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076971415, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 12-11-2018). (Grifou-se).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.081/2017. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI QUE AUTORIZA O RECEBIMENTO DE DÉBITOS FISCAIS ATRAVÉS DE CARTÃO DE DÉBITO OU CRÉDITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. É

inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que autoriza o Executivo a receber pagamento dos contribuintes, impostos, taxas, contribuição de melhoria e dívida ativa de natureza tributária e não tributária, através de cartão de crédito ou cartão de débito, porque interfere na organização administrativa. **Descabe ao Poder Legislativo estabelecer as formas como se dará recebimento de pagamentos de dívidas fiscais, exigindo reorganização da administração para que passe a aceitar o recolhimento através de outros meios. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria**, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que incorre também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076374206, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 23-04-2018). (Grifou-se).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.027, DE 11 JULHO DE 2017. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA. MATÉRIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. A ação direta de inconstitucionalidade visa à retirada do ordenamento jurídico da Lei nº 3.027, 11 de julho de 2017, do Município de Novo Hamburgo que "dispõe sobre a criação das Calçadas Ecológicas e dá outras providências", por ofensa às Constituições Estadual e Federal. O Poder Legislativo do Município de Novo Hamburgo editou norma estranha à sua iniciativa legislativa, uma vez que acrescentou nova regulamentação aos calçamentos no Município. Vício formal. **A Câmara ao legislar sobre matéria de cunho administrativo, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo, tendo em vista que a norma objeto da ação direta de inconstitucionalidade teve origem em Projeto de Lei de iniciativa parlamentar. A iniciativa de lei para a organização destes serviços e de seu procedimento cabe ao Chefe do Executivo**, conforme dispõe o artigo 60, II, "d" e 82, III e VII, da Constituição Estadual, não havendo espaço para iniciativa legislativa. Vício material pelo conseqüente desconto no IPTU no exercício seguinte da construção da calçada ecológica. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70074889304, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em: 23-01-2018). (Grifou-se).

Inclusive, a demonstrar a pertinência da matéria do projeto com a competência privativa do Chefe do Poder Executiva, na esfera federal houve



recentemente a regulamentação de tema idêntico, pelo Decreto n. 9.723, de 11 de março de 2019⁵.

Ante o exposto, identifica-se manifesta inconstitucionalidade do projeto, por vício de iniciativa; bem como de inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação dos poderes, expresso no art. 2º da Constituição Federal e no art. 10 da Constituição Estadual.

É o parecer.

Porto Alegre, 25 de julho de 2019.


Guilherme Guimarães de Freitas
Procurador
OAB/RS 65.437

⁵ Altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, e o Decreto nº 9.492, de 5 setembro de 2018, para instituir o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo da apresentação de outros documentos do cidadão no exercício de obrigações e direitos ou na obtenção de benefícios e regulamentar dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.