

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PARECER n° 269 /19


PROCESSO N° 0245/19
PLL N° 115/19

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que Inclui inc. IV e parágrafo único no art. 2º da Lei nº 12.528, de 11 de abril de 2019 – que institui política de transparência na cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) no Município de Porto Alegre –, adicionando os valores estimados a serem cobrados nos 5 (cinco) exercícios subsequentes no rol de informações que a guia de arrecadação do IPTU deve conter.

Conforme consta na exposição de motivos a finalidade da proposição em questão é acrescentar ao rol já previsto de informações que devem estar na guia de arrecadação do IPTU os valores estimados a serem cobrados nos 5 (cinco) exercícios subsequentes, de acordo com a política de transparência na cobrança do IPTU instituída pela Lei nº 12.528/19. Não havendo, nesse passo, qualquer dúvida sobre a competência legislativa do Município para tratar do tema.

Tratando-se, por outro lado, de proposição de iniciativa parlamentar, é de se verificar se não se está a tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CR, são de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

Basta uma simples leitura do projeto para verificar que ele não cuida de nenhuma destas matérias. Observo, contudo, que a proposição enseja dúvidas quanto a possível violação do princípio constitucional da reserva de administração, na medida

 11/9

que obriga o Poder Executivo a adotar determinadas ações administrativas, mobilizando possivelmente a SMF, seus órgãos e servidores, conforme já decidiu o STF:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).”

O princípio constitucional da reserva da administração decorrente do princípio da independência e harmonia entre os poderes opera, assim, como um limitador do poder de iniciativa parlamentar. É de se observar, contudo, que o conteúdo dessa reserva de administração não está bem definido pela doutrina e jurisprudência. O que se extrai pela jurisprudência do STF, por exemplo, é que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal, por si só não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. No entanto, não se admite que lei de iniciativa parlamentar venha criar ou estruturar órgão do Poder Executivo, ou venha alterar atribuição de Secretaria ou órgão. Neste sentido, destaca-se:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito

do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. [ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, j. 16-8-2006, P, DJ de 8-9-2006.]

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]

A proposição não cria, estrutura ou dá atribuições a qualquer órgão da Administração Pública local. Vale observar que os dados que se pretende sejam disponibilizados já existem ou são facilmente estimados. Basta torná-los organizados e acessíveis. Cabendo ao Poder Executivo determinar qual órgão ficará responsável por tal tarefa que a rigor nem nos parece constitui atribuição nova. De modo que o projeto estaria em conformidade com a jurisprudência do STF citada acima.

É de se observar ainda que o STF já firmou entendimento, na esteira do voto do e. Ministro Relator Eros Grau, na ADI nº 3394, de que não procede a ideia de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. Ademais, o STF já decidiu que lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não

depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo, pois, tal lei, além de não se referir a matéria alinhada no art. 61, § 1º, da CF/88, objetiva dar concretude ao princípio constitucional da publicidade e da transparência (ADI 2444 / RS). E, é salvo melhor juízo o que se objetiva também com o projeto em questão.

Isso posto, não vislumbro, nesse exame preliminar, manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade na proposição que impeça, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea "j" do Regimento Interno.

É o parecer.

Em 19 junho de 2019.

Fábio Nyland
Procurador - Geral
OAB/RS 50.325

