



Parecer nº 223/23

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que assegura ao idoso proprietário de imóvel comercial ou residencial o recebimento de guia impressa para pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

Na exposição de motivos é destacado "que no ano de 2023, a Prefeitura Municipal adotou a emissão, aos contribuintes, da guia para pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbana (IPTU) exclusivamente no modelo digital." Tal medida muito embora louvável sob o aspecto de economia do erário e de proteção ao meio ambiente acabou trazendo dificuldades aos idosos, uma vez que a população idosa não é, em sua maioria, digitalmente incluída e esta medida feita de maneira genérica, acabou prejudicando essa parcela da sociedade porto alegreense. Nesse passo conclui que para se buscar a igualdade material é necessário tratar de maneira desigual àqueles que são, em essência, diferentes, sendo isso que se propõe nesse Projeto de Lei.

Apregoado vem o projeto para análise prévia desta Procuradoria.

É o breve relatório.

Aos idosos e deficientes, a Constituição Federal consagra especial proteção, outorgando-lhes garantias distintas e específicas com vistas a promover sua inserção social, como dispõem os seguintes preceitos : artigos 7º, XXXI, 23, II, 24, XIV, 37, VIII, 203, IV e V, 208, III, 227, parágrafos 1º, II, e 2º, 230 e 244. Especificamente, a CF/88 diz que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar (art. 230). Além disso, o princípio da constitucional da isonomia impõe tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual na exata medida das suas desigualdades. Nesse passo, considerando, conforme afirmado na exposição de motivos que a população idosa não é, em sua maioria, digitalmente incluída nos parece que a proposição encontra-se, sob esse aspecto, em conformidade com a Constituição.

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 que obriga o Poder Executivo a adotar determinadas ações administrativas, mobilizando Secretarias do Município, 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 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.]

Por outro lado, no entanto, deve-se observar que o TJ/RS já considerou inconstitucional lei que determinava a realização de censo escolar, a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso, etc.:

CONSTITUCIONAL. ACAO DIRETA. LEI MUNICIPAL. CENSO ESCOLAR. VICIO DO PROCESSO EXECUTIVO. INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. 1. E DE INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO O

PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A INSTITUIÇÃO DE CENSO ESCOLAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS LEIS NS. 2896/99 E 2946/99 DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (13 FLS.) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70003855343, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 20/05/2002)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062437777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros... Nogueira, Julgado em 06/04/2015).

No caso, não nos parece haver interferência na organização e no funcionamento da Administração que implique violação dos princípios da reserva de administração e da independência e harmonia entre os poderes.

É de se observar ainda que o STF afirmou, 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. Contudo, necessário registrar que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória, nos termos do art. 113 do ADCT, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Sendo que, *“a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos”* (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes). Nesse sentido, o TJ/RS tem declarado a inconstitucionalidade de normas que não observam tal requisito formal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IBARAMA. LEI MUNICIPAL Nº 2.370/2021. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. ISENÇÃO. IPTU VERDE. AUSÊNCIA DE INICIATIVA PRIVATIVA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. RENÚNCIA DE RECEITA. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 2.370/2021, do Município de Ibarama, que cria o programa "IPTU VERDE" e autoriza a concessão de desconto isencional no IPTU como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis. 2. Lei de autoria parlamentar. Considerando se tratar de matéria tributária, a iniciativa legislativa compete tanto ao Executivo como ao Legislativo. Precedentes do STF e desta Corte. 3. O art. 7º da Lei Municipal nº 2.370/2021 cria atribuições para órgãos do Poder Executivo. Afronta os arts. 8º, 10, 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, todos da CE/89, assinalando inconstitucionalidade formal subjetiva e a consequente afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes Estruturais. 4. Ausência de estudo de impacto financeiro-orçamentário (art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 113 do ADCT), que se mostra necessário no caso, tendo em vista a concessão de benefício fiscal, acarretando renúncia de receita pelo diploma legal questionado. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89). Inconstitucionalidade material verificada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085286979, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 18-03-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.682/20 DO MUNICÍPIO DE ERECHIM. AUMENTO DE DESPESAS COM TRANSPORTE DE SERVIDORES. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS ARTS. 154, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO E 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 133 DO ADCT, INTRODUZIDO PELA EC Nº 95/2016 (NOVO REGIME FISCAL DA UNIÃO). NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. A ausência de prévia dotação orçamentária não torna nula a concessão de vantagem ou aumento de remuneração ou despesas, apenas impedindo que a norma gere efeitos no exercício em que editada. Previsão contida na norma sub judice que, embora viole leis orçamentárias municipais e a Lei de Responsabilidade Fiscal, apresenta ofensa apenas indireta à Constituição do Estado, não estando apta a antinomia a desafiar controle concentrado de constitucionalidade. O art. 113 do ADCT, o qual estabelece a necessidade de que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, conquanto diretamente dirigido à União, é norma de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais, seja por tratar de direito financeiro, matéria em que os demais entes estão subordinados às suas regras, bem como de processo legislativo, extensivo em razão do princípio da simetria. Posicionamento recentemente firmado pelo Supremo Tribunal Federal. A Lei Municipal nº 6.682/20 de Erechim, que concedeu vantagem aos servidores sem a prévia estimativa de impacto, é inconstitucional por violação ao art. 113 do ADCT c/c art. 8º da Constituição do Estado. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084359165, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 25-09-2020)

A criação ou aumento de despesa impõe ainda observação da lei de responsabilidade fiscal (arts. 15, 16 e 17), que caso não observada, acarretará, no mínimo, na ineficácia da medida legislativa no mesmo exercício em que editada. Já a inobservância do art. 113 do ADCT resulta na inconstitucionalidade da medida.

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, desde que observadas as normas de direito financeiro referidas acima com a complementação da instrução da proposição.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 21/03/2023, às 09:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0524204** e o código CRC **D07882C9**.

Referência: Processo nº 032.00005/2023-13

SEI nº 0524204