Parecer n.° 17/2024-PG

Processo: PL 6/2024.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei Complementar n.º 06/2024.

Autor: Vereadora Lourdes Valim.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE ALTERA A LEI MUNICIPAL CUJO TEOR INSTITUIU O SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO NAS VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. ANTIJURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL RESPEITADO. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROPRIAMENTE DITA DE NATUREZA SUBJETIVA. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. MATÉRIA A SER DEFLAGRADA DE FORMA PRIVATIVA PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 113 DO ADCT. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO E DA RAZOABILIDADE.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 06/2024, de autoria da Vereadora Lourdes Valim, cujo conteúdo insere o § 6º

ao art. 8º da Lei nº 3.352 de 17 de dezembro de 2021, que institui o sistema de estacionamento rotativo regulamentado, denominado ROTATIVO DIGITAL, nas vias e logradouros públicos predeterminados, prevê a possibilidade da adoção de sistema informatizado para aquisição de créditos de estacionamento e gerenciamento da operação.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 20 de março de 2024 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise.

É o que basta relatar, dessarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Primeiramente, sobre o Exame de Juridicidade, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.*[1]

A partir de tal premissa, para aferir a Juridicidade, cumpre à comissão temática competente analisar aspectos de controle prévio de controle de constitucionalidade.

Estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se, portanto, a constitucionalidade, a legalidade, a regimentalidade e o respeito à Legística.

Sobre a constitucionalidade, impende observar três perspectivas elementares, quais sejam:

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

I. se a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios – constitucionalidade formal orgânica;

II. se foram respeitadas as regras quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional – constitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita;

III. se há compatibilidade entre a matéria legislativa proposta e o texto constitucional – constitucionalidade material, substancial ou objetiva –, mormente quanto ao respeito aos direitos fundamentais, cláusulas pétreas, bloco de constitucionalidade, instituições, direitos e pessoas constitucionalmente protegidas, bem como do respeito às normas, os postulados[2], os fundamentos, os objetivos e os princípios constitucionais.

O instituto do controle de constitucionalidade remete à supremacia da Constituição, sendo ela o topo da ordem jurídica e parâmetro de validade com o qual todas as demais normas devem estar de acordo.

A função garante da ordem jurídica constitucional está ligada ao fato de que a Constituição serve como *"instrumento de estabilidade, de racionalização do poder e de garantia da liberdade"*. Inclusive, relativamente ao tema, o célebre jurista Paulo Bonavides afirma que *a supremacia da norma constitucional seria vã, frustrando-se assim a máxima vantagem que a Constituição rígida e limitativa oferece ao correto, harmônico e equilibrado funcionamento dos órgãos do Estado e sobretudo à garantia dos direitos enumerados na lei fundamental.'*[3]

Nas palavras do ilustre Min. do Supremo Tribunal Federal, Luis Fux, em *decisum* prolatado na Rcl 27773/2017-SC:

> *"Na lição de José Afonso da Silva, a reserva de plenário "confere solenidade à declaração de inconstitucionalidade quando feita pelos tribunais. Quer seja o Tribunal Pleno quem o faça, e por votação qualificada. Há dois valores ponderados por essa norma. Por um lado, o valor da supremacia constitucional, que exige seja respeitado pela lei, e, quando não respeitado,*

2 *"(…) Os postulados são normas que estruturam a interpretação e aplicação de princípios e regras, consubstanciando-se, pois, em normas de segundo grau, ou metanormas. Razoabilidade e proporcionalidade são exemplos de postulados. Os postulados normativos não se confundem com as regras, ou os princípios. Em verdade, são caracterizados como normas metódicas, fornecendo "critérios precisos para a aplicação do Direito".* - ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 4. ed, rev., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2005. pp.123-181.

3 BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 297.

> *deve ser prestigiado com a declaração da inconstitucionalidade da lei infratora. O outro é o valor da estabilidade da ordem jurídica, que requer que a declaração, no caso, tenha o significado de um pronunciamento do tribunal na sua expressão maior, que é seu Plenário, não de uma simples fração dele; e que este o faça representativamente, pela maioria absoluta de seus membros" (Comentário Contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 517).*[4]

Ao Órgão do Legislativo, pois, cabe a tarefa de realizar o controle prévio de constitucionalidade[5] das futuras leis. Em vista disso, no tocante à constitucionalidade de natureza formal orgânica, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I – legislar sobre assuntos de interesse local;
> (…)
> III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Salienta-se que, aos Municípios, compete legislar sobre o peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, *"O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União."*[6]

O insigne Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra *"Direito Constitucional"* afirma que o interesse local refere-se *àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).*[7]

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa Hely Lopes Meirelles, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

---

4 Rcl 27773, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 22/08/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 23/08/2017 PUBLIC 24/08/2017.

5 *"O Legislativo verificará, através de suas Comissões de Constituição e Justiça, se o projeto de lei, que poderá virar lei, contém algum vício a ensejar a inconstitucionalidade. PEDRO LENZA – Direito Constitucional Esquematizado, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 300, 2016.*

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

7 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, pp. 663-664.

> *"A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Publico subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro."*[8]

João Lopes Guimarães, eminente Procurador de Justiça vinculado ao Ministério Público de São Paulo, ensina:

> *"O Município tem competência para legislar sobre questões de 'interesse local', compreendendo-se por 'interesse local' toda matéria que seja de preponderante relevância para o Município, em relação à União e ao Estado. Pois bem, ocorre que trânsito, na área municipal, é tipicamente matéria de interesse local." (Justitia, São Paulo, 59 (vol.181/184), jan./dez., 1998, p. 94-118*[9]

Em vista do exposto alhures, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica, no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, a pessoa jurídica de direito público interno: Município. Restando, por conseguinte, analisar a constitucionalidade sob o aspecto formal propriamente dito de natureza subjetiva, isto é, da existência – ou não – de iniciativa exclusiva pertencente a um dos órgãos que compõem a estrutura do ente: Legislativo ou Executivo. Cabendo averiguar, ato contínuo, a constitucionalidade material – conformidade substancial com o texto constitucional federal e estadual.

Acerca da deflagração do processo legislativo constitucional, o art. 61, da Magna Carta Republicana, estabelece o seguinte:

> 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.

8 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.
9 Citação extraída do acórdão nº 2002.010323-9, de Araranguá (ACMS). Relator: Des. Nilton Macedo Machado. Decisão: 26 de agosto de 2002. In: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA – TJSC. Jurisprudência Catarinense. Florianópolis: TJSC, vol. 5, 2003. CD-ROM. Fonte: https://emporiododireito.com.br/leitura/a-competencia-legislativa-do-municipio-decorrente-do-interesse-local-uma-abordagem-historica-doutrinaria-e-jurisprudencial.

> **§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**
> (…)
> **II – disponham sobre:**
> (…)
> **e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (grifou-se)**

Mais a mais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO **PRINCÍPIO DA SIMETRIA**. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – **A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes.** III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do paragrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.[10] **(grifou-se)**

Justamente em virtude do Princípio da Simetria é que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul[11] disciplina de forma idêntica a supramencionada disposição afeta à iniciativa do processo legislativo.

Malgrado a nobre intenção da parlamentar, há vícios que maculam a proposta normativa aqui debatida. Tais nulidades encontram-se relacionadas ao sujeito competente para dar início ao processo legislativo sobre a disciplina em tela – vício nomodinâmico, ou também conhecido como vício formal propriamente dito de natureza subjetiva, bem como afronta à norma prevista nos atos das disposições constitucionais transitórias da Magna Carta Federal.

No momento em há ingerência nas atividades dos órgãos subordinados à

10 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

11 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
II – disponham sobre:
a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
(…)
d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Chefe do Poder Executivo, o Legislativo se imiscui nas competências previstas no órgão do Executivo. Assim sendo, a proposta normativa em tela interfere diretamente no planejamento, na organização e nas ações administrativas de um ou mais órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo.

Outrossim, com relação ao vício que macula o processo legislativo, o insigne Min. do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, na obra Direito Constitucional, alhures referida, assenta que:

> *"Qualquer espécie normativa editada em desrespeito ao processo legislativo, mais especificamente, inobservando aquele que detinha o poder de iniciativa legislativa para determinado assunto, apresentará flagrante vício de inconstitucionalidade. Assim, por exemplo, lei ordinária, decorrente de projeto de lei apresentado por deputado federal, aprovada para majoração do salário do funcionalismo público federal, será inconstitucional, por vício formal subjetivo, pois a Constituição Federal prevê expressa e privativa competência do Presidente da República para apresentação da matéria perante o Congresso Nacional (art. 61, § 1º, II, a)."*[12]

Sobre o tema, Egrégios Tribunais de Justiça já se posicionaram em casos análogos, *mutatis mutandis*, aplicáveis ao caso em tela:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de São José do Rio Preto. Lei n° 14.262, de 11 de novembro de 2022, que "altera o art. 4º da Lei nº 10;205, de 5 de setembro de 2008, que dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente, para adequá-lo às disposições da Lei Estadual nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981", de iniciativa da Edilidade. **Alocação de receita oriunda do ICMS a fundo de preservação ambiental. Caracterizados vício de iniciativa e violação ao princípio de não afetação de receitas tributárias. Inteligência dos artigos 174, inciso III, § 4º, itens 1 e 3, e 176, inciso IV, da Constituição Estadual. Exame da jurisprudência. PROCEDÊNCIA.** [13]
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 56, de 28 de setembro de 2021, do Município de Nazaré Paulista, que **"institui no Município de Nazaré Paulista o programa de incentivo e desconto no IPTU denominado 'IPTU Nazaré Mais Verde' e dá outras providências". Padece de vício de inconstitucionalidade projeto legislativo editado sem o atendimento da exigência obrigatória de apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Afronta ao disposto nos artigos 144 e 297, da Constituição Estadual, e no artigo 113 do ADCT, de observância obrigatória pelos municípios**, nos termos da atual jurisprudência desta Corte de Justiça e dos Tribunais Superiores. **AÇÃO PROCEDENTE.**[14]

12 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional.* - 34. ed. - São Paulo : Atlas, 2018. pp. 1350.
13 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2278188-23.2022.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/05/2023; Data de Registro: 11/05/2023.
14 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2232822-58.2022.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.066, de 30 de março de 2022, do município de assis, **a qual institui programa de incentivo e desconto no IPTU, denominado "IPTU verde"**. 1. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA EM RELAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO e à lei de responsabilidade fiscal. DESCABIMENTO. 2. preliminar de falta de interesse de agir levantada pela Mesa da Câmara Municipal de Assis. rejeição. hipótese em que eventual sanção, expressa ou tácita, manifestada pelo chefe do Poder Executivo não tem o condão de sanar a existência de inconstitucionalidade. 3. iniciativa concorrente de projeto de lei relacionado a matéria tributária. vício de iniciativa não configurado. inteligência do tema de Repercussão Geral nº 682 do Supremo Tribunal Federal. 4. violação aos arts. 191 e 180, II da Constituição do Estado de São Paulo não configurada. **5. OFENSA AO art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal caracterizada. ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro relativo ao BENEFÍCIO FISCAL concedido. PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO PROCEDENTE.** [15]

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.**[16]

CONSTITUCIONAL. § 2º, ART. 1º, LEI Nº 4.761, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2010, MUNICÍPIO DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR. INCENTIVO À CULTURA E **VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 154, IV, CE/89. ART. 167, IV, E § 4º, CF/88. Afigura-se inconstitucional a vinculação de receitas tributárias prevista em o § 2º, art. 1º, da Lei nº 4.761, de 10 de dezembro de 2010, do Município de Santa Vitória do Palmar, ao vincular receitas tributárias com incentivo fiscal à cultura, em confronto com o previsto em o art.**

Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/05/2023; Data de Registro: 04/05/2023.

15 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2104988-72.2022.8.26.0000; Relator (a): Campos Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/10/2022; Data de Registro: 27/10/2022.

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

> **154, IV, CE/89, e no art. 167, IV e § 4º, CF/88. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.[17] (grifou-se)**

Adiante, no que diz respeito ao Direito Financeiro, há de serem observados o princípio do equilíbrio financeiro, o princípio da razoabilidade, a norma constitucional prevista no art. 113 do ADCT, bem como o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal serão consideradas pelo parlamento quando da sua atuação legiferante, o que não ocorreu no presente caso, explique-se.

Num primeiro instante, colaciona-se *ipsis literis* o texto do art. 113 dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CRFB:

> **Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) **(grifou-se)**

Agora se observe o contido no art. 14 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

> **Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:**
> **I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
> **II – estar acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
> **§ 1º A renúncia compreende** anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, **concessão de isenção em caráter não geral**, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, **e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.**
> § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.
> § 3º O disposto neste artigo não se aplica:
> I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

17Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084964444, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 11-06-2021.

> II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.**(grifou-se)**

Em razão dos dispositivos supracitados, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul vem julgando inconstitucionais as leis que, de alguma forma acabam por renunciar receitas públicas desacompanhadas de estudo de impacto financeiro-orçamentário referindo que, dessa forma, há verdadeira inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da razoabilidade[18]inserto no art. 19 da Constituição Estadual[19].

Em suas argumentações, o Tribunal Local inferiu que *"a proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente,* ***mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias.".***

Colaciona-se, nesse sentido, ementas de decisões proferidas pelo TJRS, aplicáveis, *mutatis mutandis*, ao tema aqui vergastado:

> AÇÃO DIRETA DE *INCONSTITUCIONALIDADE*. MUNICÍPIO DE ACEGUÁ. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE REVOGOU LEI INSTITUIDORA DE TAXA DE LIXO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. **VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. *INCONSTITUCIONALIDADE* FORMAL E MATERIAL DA NORMA.** Não se vislumbra, tanto na Constituição Federal (art. 61), como da Carta Política Estadual (art. 82) qualquer competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que trate de *isenção*, parcelamento e redução de multa e juros de tributos. Aliás, o art. 141 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ao tratar do sistema tributário prevê que a concessão de anistia, remissão, *isenção*, benefícios e incentivos fiscais, bem como, dilatação de prazos de pagamento de tributo só será feita mediante autorização legislativa. **Entendimento da Suprema Corte sobre o tema. O Supremo Tribunal Federal, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de 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 Morais)**. Importa registrar que o serviço de recolhimento

18 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085244952, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 18-03-2022.

19 Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95)

> de lixo se constitui de serviço essencial de saneamento básico, a ser executado pelo Poder Público Municipal (art. 247, §1º, da Constituição Estadual), conforme diretrizes fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (art. 182 do Constituição Federal), definida a sustentabilidade econômico financeira por meio da remuneração pela cobrança do serviço (art. 19 da Lei Federal n. 14.026/2020). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 1.806/2021, que suspendeu a cobrança de taxa de recolhimento de lixo no Município de Aceguá, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, **vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT. Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Ação Direta de *Inconstitucionalidade* julgada procedente**.[20] **(grifou-se)**
>
> AÇÃO DIRETA DE *INCONSTITUCIONALIDADE*. LEI Nº 3.059/2021, DO MUNICÍPIO DE CERRO LARGO. *ISENÇÃO*. IPTU. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. **AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO**. AUSÊNCIA DE MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO. ART. 14 DA LEI DE R**ESPONSABILIDADE FISCAL. RAZOABILIDADE. LEGALIDADE. ART. 19, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT.** I) Lei Municipal nº 3.059, de 24 de dezembro de 2021, que altera o Código Tributário Municipal de Cerro Largo, acrescentando hipóteses de *isenção* de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). II) A competência legislativa tributária – positiva ou negativa – é concorrente, podendo ser iniciada pelos Poderes Legislativo e Executivo. Precedentes desta Corte e do STF. III) A Lei ampliou as hipóteses de *isenção* do IPTU no Município de Cerro Largo, sem que, contudo, cumprisse as exigências determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 14. Ao desrespeitar os requisitos impostos, cujo objetivo é assegurar o equilíbrio e higidez das contas públicas, o Legislativo Municipal desrespeitou diversos princípios caros à Administração Pública, mormente o princípio da razoabilidade e da legalidade, insculpidos no art. 19 da Constituição Estadual. IV) **O artigo 113 do ADCT também dispõe que proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Dispositivo da Constituição Federal que se aplica a todos os entes federativos. Precedente do STF. AÇÃO DIRETA DE *INCONSTITUCIONALIDADE* JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**[21] **(grifou-se)**

Ora, ainda que não haja avaliação explícita sobre o tema, o legislador, ao criar a presente legislação instituindo sistemas de gratuidade e isenção de estacionamento por meio de consumo no comércio, poderá causar um desequilíbrio na contraprestação do sistema, levando a sua inviabilidade ou real necessidade de adequação e alteração, até mesmo legislativa, em momento posterior.

Deste modo, deveria o projeto estar acompanhado de estudos técnicos de

20 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085440980, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 17-06-2022.

21 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085513166, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 13-05-2022.

natureza financeiro-orçamentário que possibilitem aferir as medidas de compensação ou aferição de sustentabilidade do sistema, sobretudo para que não se perca de vista a disposição constitucional supracitada e os comandos impostos pela Lei Complementar Federal n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial quanto a estimativa pela modificação do incentivo concedido.

Sendo assim, do todo, depreende-se que o Município dispõe de competência formal – constitucionalidade nomodinâmica – para legislar em matéria de interesse local, no entanto, a presente proposição possui vício formal de natureza subjetiva ou propriamente dita – constitucionalidade nomodinâmica – e de natureza material – constitucionalidade nomodestática –, eis que o seu conteúdo afronta princípios do equilíbrio financeiro-orçamentário e da razoabilidade, bem como vai, frontalmente, de encontro ao disposto no art. 113 do ADCT.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Antijuridicidade[22] referente à presente proposição, diante do vício de natureza nomodinâmica (natureza formal subjetiva) que o contamina, com dispositivos pertencentes à reserva constitucional de deflagração legislativa, afetos, de maneira reservada, ao Chefe do Poder Executivo, bem como do vício de natureza nomoestática (natureza material), haja vista o descompasso da proposta legislativa com os princípios do equilíbrio e da razoabilidade, impostos pelo art. 113 do ADCT.

Assim sendo, pela gravidade e extensão que contaminam a integralidade da proposição, o prosseguimento do processo legislativo poderá ser obstado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR), tendo em vista a impossibilidade de salvamento ou sanabilidade da proposição aqui vergastada.

Convém salientar que, ressalvadas as hipóteses excetivas contidas no

22 *"(…) Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade. (…)"* - OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

regimento interno, a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno[23].

Por derradeiro, contudo não menos importante, todo o arrazoado exposto até então trata-se de ato administrativo opinativo, isto é, s.m.j, de caráter técnico-opinativo. Não impede, portanto, a tramitação e até mesmo consequente aprovação da proposta legislativa. Nesse sentido é o entendimento do Pretório Excelso, que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito do tema em julgado proferido nos autos do MS n° 24.584-1.[24]

É o expedito parecer, *sub censura*.

Novo Hamburgo, 27 de março de 2024.



Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106



Deiwid Amaral da Luz
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 95.241

23 Art. 150.
(…)
§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subseqüente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.
24 Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF. *in verbis: "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex oficio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.*