



06
JH

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 35/2021-PG

Processo: PL 25/2021.

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

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 25/2021.

Autor: Vereador Gustavo Finck.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE CRIA O BENEFÍCIO DENOMINADO “AUXÍLIO MARIA DA PENHA” PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. ANTIJURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL RESPEITADO EM PARTE. DISPOSITIVOS QUE INVADEM COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DO ESTADO PARA DISPOR SOBRE O TEMA. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROPRIAMENTE DITA DE NATUREZA SUBJETIVA. DISPOSITIVOS QUE DISCIPLINAM TEMA RESERVADO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NORMA QUE VIOLA DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL AFETANDO O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL E AS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de



Obv
JH

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Lei n.º 25/2021, de autoria do Vereador Gustavo Finck, cujo conteúdo cria o benefício denominado “Auxílio Maria da Penha” para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 22 de março de 2021 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise.

É o que basta relatar, destarte 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

Adiante, no que toca à constitucionalidade, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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.”*²

O célebre Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra *“Direito Constitucional”*, afirma que o *interesse local refere-se àqueles interesses*

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.

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

07
JH

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).³

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:

“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 Público 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.”⁴

Acerca do tema, João Lopes Guimarães afirma:

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. 94-118⁵

Logo, o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica, no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, neste caso, o ente político interno Município. Restando, portanto, analisar a matéria e sua constitucionalidade sob o aspecto formal propriamente dito de natureza subjetiva, isto é, da existência – ou não – de iniciativa privativa de órgãos que compõem a estrutura

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

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.

5 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://emporiiodireito.com.br/leitura/a-competencia-legislativa-do-municipio-decorrente-do-interesse-local-uma-abordagem-historica-doutrinaria-e-jurisprudencial>.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

do ente, *in casu*, Legislativo e Executivo, analisando, ato contínuo, a constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece a regra contida no caput do art. 61, da Constituição República:

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.

Outrossim, 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 parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.⁶ (grifou-se)

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁷ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

O eminente Min. que compõe a atual estrutura do Pretório Excelso, Gilmar Ferreira Mendes, em julgado paradigmático, firmou o entendimento supraexposto, no ARE n.º 878.911 RG⁸, afirmando “*não usurpar a competência privativa do Chefe do*

⁶ 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.

⁷ Art. 59. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão técnica da Assembléia Legislativa, à Mesa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça, às Câmaras Municipais e aos cidadãos, nos casos e na forma previstos nesta Constituição.

⁸ ARE n.º 878.911 RG, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 29-9-2016.



08
JH

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.”

Dessarte, não cuidando a proposição da criação ou extinção de órgãos ou organização e funcionamento da administração pública, ou seja, matérias eminentemente administrativas (reserva de administração), impende reconhecer a constitucionalidade formal de seu objeto. Cite-se, seguindo esse raciocínio, jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal que confirmam tal entendimento:

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA.** OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º). 1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e”, da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras). 2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes. 3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”. 4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF). 5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de “pessoas com deficiência”, com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – “pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras” – sem que exista qualquer contraste entre as



08v
JH

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

duas disciplinas. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina.⁹ (grifou-se)

Contudo, embora o cerne da proposição, de fato, esteja no âmago das disciplinas tidas como de iniciativa concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, há determinados dispositivos na proposição que invadem a esfera reservada ao Chefe do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo, explique-se.

Os comandos contidos nos arts. §1º e §5º, do art. 1º, assim como o art. 2º, eis que todos interferem no planejamento e organização de órgãos públicos vinculados ao Executivo.

Ademais, ao delegar competência para determinada “delegacia especializada” aplicar a legislação, é nítida a afronta à Constituição Republicana no que denominada pela doutrina como inconstitucionalidade formal de natureza orgânica, já que tais delegacias encontram-se vinculadas ao Estado do Rio Grande do Sul, este responsável pela organização e funcionamento das delegacias especializadas de atendimento à mulher – DEAMs, unidades especializadas da Polícia Civil-RS.

Mais a mais, o § 4º, traz o conceito de violência doméstica e familiar, cujo teor já encontra-se previsto em lei federal sobre o tema, *in casu*, a Lei Federal n.º 11.340, de 7 de agosto de 2006, que cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil, especificamente o contido no art 7º e incisos, o que, além de sobreposição de leis, ressalte-se, assim, que tal temática não se encontra na guarida de disciplinas afetas ao parlamento municipal.

Há, pois, vícios com relação ao sujeito competente para iniciar a matéria aqui vergastada – vício nomodinâmico, de natureza orgânica e propriamente dita de natureza subjetiva –, haja vista que os conteúdos dos dispositivos supracitados

⁹ ADI 5293, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-263 DIVULG 20-11-2017 PUBLIC 21-11-2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

versam sobre normas afetas à União, ao Estado e, ainda, acerca da organização, funções administrativas municipais, atribuições a órgãos e agentes públicos – matéria eminentemente administrativa – sendo esta de natureza privativa conferida constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo.

Sobre os supracitados vícios, o eminente doutrinador Pedro Lenza leciona:

“Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua “forma”, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.¹⁰

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Para se ter um exemplo, o STF entende inconstitucional lei municipal que discipline o uso do cinto de segurança, já que se trata de competência da União, nos termos do art. 22, XI, legislar sobre trânsito e transporte.¹¹

Algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas ou órgãos, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por eles, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo.¹²

Corroborando, nas lições do célebre Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra “Direito Constitucional”, *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).¹³*

Traz-se à baila jurisprudências as quais, *mutatis mutandi*, tornam-se aplicáveis ao cenário em voga:

10 Direito Constitucional esquematizado / Pedro Lenza. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. pp. 193.

11 LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. pp. 399.

12 Direito Constitucional esquematizado / Pedro Lenza. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. pp. 194.

13 Moraes, Alexandre de Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 34. ed. - São Paulo : Atlas, 2018. pp. 1350.



09v
JH

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA. LEI Nº 4.544/2019 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO DE TRANSPORTE PÚBLICO. IMPOSIÇÃO DE PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES AOS PASSAGEIROS POR MEIO ELETRÔNICO DIGITAL, INTERNET E APLICATIVO DE APARELHOS SMARTPHONE. HORÁRIO E LOCALIZAÇÃO DOS COLETIVOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INGERÊNCIA SOBRE GESTÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que regula matéria relativa a serviço público concedido de transporte coletivo, interfere nas concessões em curso, criando obrigação à concessionária com risco ao equilíbrio econômico-financeiro, ofendendo, assim, ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 82, incisos II, III e VII, e 163, § 4º, da Constituição Estadual. Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.¹⁴

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. **Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.** Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido.¹⁵

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO OURO. LEI 1.538/2001. RESTRIÇÃO AO USO DE AGROTÓXICO À BASE DO PRINCÍPIO ATIVO 2.4-D. PROVOCÇÃO DO ÓRGÃO ESPECIAL PARA REAPRECIAÇÃO DA MATÉRIA. ART. 211, IN FINE, DO RITJRS. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. PROIBIÇÃO QUE EXTRAPOLA A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO, AO RESTRINGIR O QUE AS LEIS FEDERAL E ESTADUAL PERMITEM, SEM QUE DEMONSTRADO INTERESSE LOCAL PARA TANTO.** INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.¹⁶ (grifou-se)

Logo, salienta-se que diversos dispositivos deveriam ser suprimidos, haja

¹⁴ Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083189977, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 03-08-2020.

¹⁵ ARE 1022397 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 08/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-129 DIVULG 28-06-2018 PUBLIC 29-06-2018.

¹⁶ Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70071052914, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 17-10-2016.



10
DA

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

vista afrontarem normas constitucionais de iniciativa do processo legislativo. Por fim, resta a análise tocante à compatibilidade substancial da proposição com as Constituições Federal e Estadual, isto é, da sua constitucionalidade material, também conhecida como nomoestática.

Quanto à matéria de fundo, afere-se haver respaldo constitucional, mormente no que tange à isonomia material e a proteção dos chamados vulneráveis jurídicos. *Nossas constituições, desde o Império, inscreveram o princípio da igualdade, como igualdade perante a lei, enunciado que, na sua literalidade, se confunde com a mera isonomia formal, no sentido de que a lei e sua aplicação tratam a todos igualmente, sem levar em conta as distinções de grupos. A compreensão do dispositivo vigente, nos termos do art. 5º, caput, não deve ser assim tão estreita. O intérprete há que aferi-lo com outras normas constitucionais, (...) especialmente, com as exigências da justiça social, objetivo da ordem econômica e da ordem social. Considerá-lo-emos como isonomia formal para diferenciá-lo da isonomia material, traduzido no art. 7º, XXX e XXXI (...) (SILVA, 2006, p. 214-215).*

Contudo, ainda que nobre a intenção legislativa lastreada no bojo da proposição, esta não merece prosperar por três motivos: observância do disposto no art. 113 do ADCT, as normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e a observância ao princípio da razoabilidade, explique-se.

Afirma o art. 113 contido nos atos das disposições constitucionais transitórias:

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.

Nesse viés, a concessão de benefício criando despesa obrigatória, segundo requisitos constitucionais, deve ser acompanhada de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, sob pena de gerar um desequilíbrio desarrazoado aos cofres públicos.

Ademais, dever-se-á observar o disposto no art. 14 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que disciplina a renúncia de receita. Vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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.**

(grifou-se)

É importante salientar que a disciplina da Lei de Responsabilidade Fiscal encontra fundamento na Constituição da República Federativa do Brasil. Vejamos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

(...)

§2º. **A lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, **disporá sobre as alterações na legislação tributária** e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. **(grifou-se)**

(...)

§6º. **O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções**, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. **(grifou-se)**

A despeito da relevância do conteúdo versado, a proposição não se encontra instruída com documentação que comprove “*estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes*”.

É que tal benefício a ser criado deve ser implementado dentro dos moldes



11
Jst

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

previstos na LC nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade fiscal – e no art. 113 do ADCT, normas de observância obrigatória pelos entes federativos, a fim de que não implique majoração de despesas, de molde a criar, conseqüentemente, embaraços à atividade administrativa do Executivo Municipal.

Sobre o princípio da razoabilidade, que também deverá lastrear toda e qualquer proposição normativa, de maneira sucinta, afirma o emérito Min. Luís Roberto Barroso¹⁷¹⁸:

“(...) Além de observar o limite material representado pela livre iniciativa – livre concorrência, qualquer medida de disciplina do mercado, ainda que disponha de um fundamento jurídico legítimo, deverá apresentar-se de acordo com o princípio da razoabilidade. O princípio da razoabilidade é um mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Ele permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida tem maior relevo do que aquilo que se ganha. (...)”

Ratificando o exposto até então, não é outro senão o entendimento do Tribunal de Justiça local, conforme depreende-se dos julgados abaixo citados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. A proposição legislativa que

17 BARROSO, Luís Roberto. “A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços”. In: *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: Centro de Atualização Jurídica, 2002, nº 14, p. 21.

18 Exemplificadamente, o seguinte acórdão do Supremo Tribunal Federal, que demonstra considerar a Suprema Corte sinônimos os conceitos de proporcionalidade e a razoabilidade: *DNA: submissão compulsória ao fornecimento de sangue para a pesquisa do DNA: estado da questão no direito comparado: precedente do STF que libera do constrangimento o réu em ação de investigação de paternidade (HC 71.373) e o dissenso dos votos vencidos: deferimento, não obstante, do HC na espécie, em que se cuida de situação atípica na qual se pretende - de resto, apenas para obter prova de reforço - submeter ao exame o pai presumido, em processo que tem por objeto a pretensão de terceiro de ver-se declarado o pai biológico da criança nascida na constância do casamento do paciente: hipótese na qual, à luz do princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, se impõe evitar a afronta à dignidade pessoal que, nas circunstâncias, a sua participação na perícia substantivaria.* (HC 76060, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 31/03/1998, DJ 15-05-1998 PP-00044 EMENT VOL-01910-01 PP-00130)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

11v
JP

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 (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89). 3. Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.¹⁹

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE INSTITUIU ISENÇÃO DA TAXA RELATIVA AOS PERMISSIONÁRIOS DO TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE TÁXI E DE AUTORIZATÁRIOS DE VEÍCULOS DO TRANSPORTE ESCOLAR. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. O Supremo Tribunal Federal expressou compreensão no sentido de que: “a Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada por constituir matéria de direito estrito não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”. **Todavia, esse mesmo sodalício, 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 Moraes).** Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 12.719/2020, que suspendeu a cobrança de taxas impostas a permissionários do transporte público individual por táxi e de autorizatários de veículos de transporte escolar, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que reconhece nas informações prestadas a esse juízo, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT: “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. **Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro), 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. Entendimento pacificado no âmbito deste Tribunal. Ação direta de**

¹⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 10/12/2018.



12
028

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

inconstitucionalidade julgada procedente. Unânime.²⁰

PROCESSUAL CIVIL. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. IRREGULARIDADE. SUPRIMENTO. Constatada irregularidade no tocante à representação processual do proponente, devidamente suprida, mediante a juntada do correspondente instrumento de mandato com poderes específicos, resta atendido o pressuposto de regularidade formal. CONSTITUCIONAL. LEI Nº 3.095/2020, DO MUNICÍPIO DE ROQUE GONZALES. INICIATIVA LEGISLATIVA. CONCESSÃO DE ISENÇÃO FISCAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO IMPACTO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE. Indispensável que a concessão ou ampliação de benefício ou incentivo fiscal, no caso da Lei Municipal nº 3.095, de 17.02.2020, a isenção da cobrança de taxas e emolumentos ao Microempreendedor Individual (MEI), esteja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o que os autos não demonstram, verificando-se, ao reverso, renúncia a receita, sem que prevista alguma medida compensatória, a evidenciar atrito com o disposto nos artigos 19, 149, I, II e III e § 3º, e 152, todos da Constituição Estadual, bem como no que diz os princípios da legalidade e, modo especial, da razoabilidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.²¹

Nesse diapasão, em verificação da sua compatibilidade material com o texto constitucional – Constitucionalidade Material, fica nítida que a proposição afronta o art. 113²² do ADCT contido na Magna Carta Federal, as normas gerais de responsabilidade fiscal, bem como o princípio da razoabilidade, inserto, implicitamente, também na Magna Carta Federal.

Por derradeiro, porém não menos importante, no tocante à denominada Legística Formal (técnica legislativa), imposta pela *lex legum* que norteia o devido processo legislativo, a Lei Complementar nº. 95/1998, cumpre transcrever dispositivos que deverão ser observados no momento da criação legislativa, *in verbis*:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, **reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão. (grifou-se)**

Não sendo lei de pequena repercussão, dever-se-á conceder prazo hábil que visa a, não somente dar ampla publicidade à futura norma jurídica, mas também a conferir prazo razoável para que todos os envolvidos e afetados prepararem-se e

20 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084677426, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 12-03-2021.

21 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083920819, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 17-07-2020.

22 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

adéquem-se aos comandos impostos pela norma, bem como para que a Administração Pública e os agentes públicos que a apresentam possam implementar e fiscalizar o seu cumprimento, conforme dispõe o art. 8º da Lei Complementar n.º 95/1998.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao Exame de Juridicidade, entende-se ser, o PL n.º 25/2021, Antijurídico, tendo em vista os supracitados vícios de natureza formal (afronta as regras de repartição de competência constitucional no que se refere ao ente iniciador e ao sujeito iniciador), bem como de natureza material (violação à razoabilidade e falta de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro) que maculam a presente proposição.

Desta feita, pela gravidade e extensão das nulidades que maculam a proposta de legislativa, as quais, gize-se, contaminam a integralidade da proposição, o prosseguimento do processo legislativo poderá ser obstado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR), já que insanáveis, *a priori*, os vícios apontados, sobretudo o de cunho material.

Finalmente, convém salientar que, ressalvadas as hipóteses excetivas contidas no 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 Interno²³.

É o expedito parecer que se submete à apreciação

Novo Hamburgo, 14 de abril de 2021.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Deivid 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 subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.