

Porto Alegre, 11 de março de 2021.

## Orientação Técnica IGAM nº 5858/2021.

I. A Câmara Municipal do Rio Grande formula consulta, ao IGAM, solicitando Orientação Técnica acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 38, de 2021, que “Institui o "programa vamos de bike" e concede o selo empresa amiga do ciclista, no âmbito do município do Rio Grande, e dá outras providencias”.

II. Primeiramente registre-se que a matéria trazida à análise através do Projeto de Lei Legislativo nº 33, de 20 de dezembro de 2019, segue a linha da Lei nº 3.038, de 1º de agosto de 2017, que instituiu o “Programa Adote Uma Lixeira”, como também a linha da Lei nº 3.080, também de 2017, que instituiu o “Programa de Parceria a União Faz a Educação - Adote Uma Escola”.

Ambas leis possuem origem parlamentar e são do Município de Novo Hamburgo e foram julgadas como sendo constitucionais pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul nas ADIs nº 70074889684<sup>1</sup> e 70076374750<sup>2</sup>, respectivamente.

Para o caso concreto, é importante trazer à baila, em caráter elucidativo, trecho do fundamento utilizado no voto do Desembargador Luiz Felipe Brasil Santos, relator na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 70074889684, para reconhecer como legítima a lei

<sup>1</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.038/2017, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, QUE “INSTITUI O PROGRAMA ADOTE UMA LIXEIRA”. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. LEI QUE APENAS FACULTA AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ESTABELECE PARCERIAS COM EMPRESAS PRIVADAS, ENTIDADES SOCIAIS OU PESSOAS FÍSICAS INTERESSADAS EM FINANCIAR A INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO DE LIXEIRAS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DETERMINAÇÃO LEGAL DE REGULAMENTAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES NÃO CONFIGURADA. (...) JULGARAM IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70074889684, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 09-04-2018)

<sup>2</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.080/2017. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. “INSTITUI O PROGRAMA DE PARCERIA A UNIÃO FAZ A EDUCAÇÃO - ADOTE UMA ESCOLA”. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO NA ESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS E ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES NÃO CONFIGURADA. (...) JULGARAM IMPROCEDENTE (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076374750, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 21-05-2018)

hamburguesa, já que originária de vereador, veja:

“Como já referi quando do indeferimento da medida liminar pleiteada pela proponente, tem-se que o texto da Lei Municipal nº 3.038/2017, do Município de Novo Hamburgo, apenas faculta à Administração Pública Municipal a realização de parcerias com empresas privadas, entidades sociais, ou pessoas físicas interessadas em financiar a instalação e manutenção de lixeiras nos logradouros públicos, com direito a publicidade, nos moldes estabelecidos pela mesma lei, ao instituir o programa denominado “Adote uma Lixeira”. Veja-se, nesse sentido, que o art. 1º da referida lei refere expressamente que “o Município poderá estabelecer parcerias (...)” (fl. 35).

Portanto, sendo meramente facultado ao Administrador Público Municipal celebrar, ou não, tais parcerias visando a implementar o programa criado pela lei impugnada, à luz de critérios de conveniência e oportunidade, conclui-se que a lei em questão em nenhum momento cria atribuições a órgãos da Administração Pública ou dispõe sobre matérias cuja lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 60, inc. II, da Constituição Estadual.

Nesse sentido, à similitude, já decidiu este Colegiado no julgamento, em 20.09.2007, da ADI n. Nº 70026579789 de Relatoria da em. Desembargadora Ana Maria Nedel Scalzilli, calhando transcrever excerto do voto prolatado pela em. Relatora, reportando-se ao parecer ministerial:

(...)

“A leitura do texto legal revela que não foram impostas obrigações diretas e imediatas ao Executivo (salvo a de regulamentar a lei em 30 dias – art. 3º), tampouco foram criadas novas tarefas para seus órgãos. **Note-se que o art. 2º, § 1º, do ato questionado tão-somente estabelece a faculdade do Poder Público realizar a limpeza da propaganda irregular e, posteriormente, cobrar dos infratores pelo serviço. Ou seja, não há imposição à Administração.**” (Grifei)

Em suma, não verifico qualquer vício de iniciativa no diploma legal impugnado, razão pela qual também vai afastada a tese de ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes”

A decisão do Tribunal do RS, é oportuno dizer, segue a tese consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 917 de que proposições iniciadas no Poder Legislativo devem observar o princípio constitucional da independência dos poderes e não podem criar novas atribuições ao Poder Executivo para execução da norma.

Se assim não fosse, toda e qualquer lei, oriunda de projeto de autoria de parlamentar, que estabelecesse normas gerais e abstratas, bem como diretrizes a serem cumpridas, por óbvio, estaria eivada de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, para fins de argumentação, cabe-nos trazer a lição do ilustríssimo doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes.”. (Grifo nosso).

Não obstante, é oportuno também o registro de que há conteúdo presente na proposição que refoge ao entendimento acima exposto.

À Câmara não é permitido intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, e a partir do art. 5º do texto projetado há conteúdos que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens e realizações materiais da Administração que se traduz em atos ou medidas de execução governamental.

Nesse sentido para que a proposição conquiste condições de tramitar legislativamente por ter sido apresentada por parlamentar é necessário haja ajuste na proposição retirando os conteúdos referido a fim de se elidir conteúdo manifestamente inconstitucional.

Por fim, quanto a regra encartada no art. 3º do texto projetado, o STF já decidiu que a competência é concorrente entre parlamentares e o Prefeito no que tange a matéria tributária (ADI 2.447,), inclusive tendo a mesma Corte decidido que o “ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado” (ADI 724 MC).

O detalhe técnico, no entanto, quanto a este dispositivo, vez que se refere a uma renúncia na receita do Município advinda da arrecadação de um tributo, é a obediência ao disposto no art. 14 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. Veja-se:

#### Seção II - Da Renúncia de Receita

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

<sup>3</sup> (“Direito Municipal Brasileiro” 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).

orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

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.

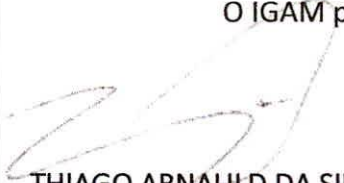
§ 3º O disposto neste artigo não se aplica: I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Nisso, é necessário, seja complementada a proposição apresentada com informações e dados para instruir o pretendido, mediante apresentação de estudo de impacto orçamentário que apresente aferição e indicação do montante de recursos que importarão com a renúncia de receita gerada com tal medida, pois deverá ser compensada, indicando também a fonte de recurso que deverá ser utilizada para compensar a despesa renunciada e quantos serão os contribuintes locais beneficiados com a isenção da contribuição do tributo municipal (IPTU).

**III.** Portanto, e pelo exposto, na forma apresentada a proposição telada não possui condições de ser levada adiante em sua tramitação legislativa.

Para que conquiste legalidade e constitucionalidade para seguir tramitando é necessário sejam suprimidos os arts. 5º e seguintes, a fim de se elidir conteúdo inconstitucional e seja apresentado estudo de impacto orçamentário quanto ao que previsto no art. 3º.

O IGAM permanece à disposição.

  
**THIAGO ARNAULD DA SILVA**  
Consultor Jurídico do IGAM  
OAB/RS Nº 114.962

  
**EVERTON MENEGAES PAIM**  
Consultor Jurídico do IGAM  
OAB/RS 31.446