PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 010/2021

EMENTA: "Institui o Programa de Incentivo e Desconto no Imposto Predial Territorial Urbano, denominado 'IPTU Ecológico' no Município de Rio das Ostras."

Autoria: Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Capítulo I
Disposições Preliminares

Art. 1º. – Institui, no Município de Rio das Ostras, o Programa "IPTU Ecológico", busca fomentar medidas que preservem, protejam e recuperem o meio-ambiente, voltadas à redução de consumo de recursos naturais e de impactos ambientais no âmbito municipal, em contrapartida à concessão de redução de alíquotas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos contribuintes que comprovadamente adotem medidas de sustentabilidade ambiental.

Art. 2°. – O Programa "IPTU Ecológico" tem por objetivos:

I - melhorar a qualidade de vida dos cidadãos;

II - minimizar os impactos ao meio natural;

III - tornar mais eficiente o desempeno urbanístico;

IV - reduzir as demandas hídricas, energéticas e alimentares;

V - ampliar a inclusão social e econômica dos cidadãos; e

VI - motivar o êxito tributário comparticipação cidadã.

Parágrafo Único. A redução a que se refere o *caput* deste artigo será aplicada às novas construções, bem como às edificações existentes que realizarem ampliações, reformas ou comprovem que já possuem dispositivos/medidas que se enquadrem nesta Lei.

Capítulo II
Requisitos

Art. 3°. – Será concedida redução na alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos proprietários de imóveis residenciais e não residenciais, incluindo condomínios horizontais e verticais, que adotarem as seguintes medidas abaixo enumeradas:

I - sistema de captação da água da chuva;

II - sistema de reuso de água;

III - sistema de aquecimento hidráulico solar;

IV - sistema de geração de energia solar fotovoltaica;

V - construção com materiais sustentáveis;

VI - construção de 'telhado ecológico em todos os telhados disponíveis no imóvel para este tipo de cobertura;

VII - manutenção de área permeável não degradável, com cultivo de espécies arbóreas nativas; e/ou áreas com um ou mais árvores em frente ao imóvel, e/ou áreas com cobertura vegetal permeável;

VIII - construção de calçadas ecológicas;

IX - adoção de área verde pública;

X - sistema de utilização de energia eólica que corresponda a, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da demanda energética da edificação; e

XI - possua sistema de poço artesiano e fossa séptica, em imóveis localizados onde não há oferta de serviços da rede de saneamento básico, ou seja, não seja disponibilizado abastecimento de água potável e coleta/tratamento de esgoto pela rede pública.

Parágrafo Único. Os benefícios podem ser cumulativos, atingindo no máximo o teto de 8% (oito por cento) de desconto no total.

Art. 4°. – Para efeitos desta Lei considera-se:

I - sistema de captação da água da chuva: aquele que capta água da chuva e armazena em reservatório para utilização no próprio imóvel em atividades que não requeiram o uso de água potável, com a instalação de caixa d`água com capacidade mínima de mil litros;

II - sistema de reuso de água: aquele utilizado após o devido tratamento da água residual do próprio imóvel, para atividades que não exijam que a mesma seja potável, conforme normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, em especial a NBR 13.969/97, com a instalação de caixa d`água com capacidade mínima de mil litros;

III - sistema de aquecimento hidráulico solar: aquele que utiliza sistema de captação de energia solar térmica para aquecimento de água, com a finalidade de reduzir parcialmente o consumo de energia elétrica na residência, integrado ao sistema de energia elétrica do imóvel;

IV - sistema de geração de energia solar fotovoltaica: aquele que utiliza sistema de captação de energia solar por meio de células fotovoltaicas, montadas em um painel solar, com a finalidade de reduzir parcialmente o consumo de energia elétrica na residência, integrado ao sistema de energia elétrica do imóvel;

V - construção mediante a utilização de materiais sustentáveis, aquele que utiliza materiais que atenuem os impactos ambientais, o que deve ser comprovado mediante apresentação de selo certificado e/ou mediante a apresentação de projeto estrutural e arquitetônico com laudo técnico, elaborado por profissional habilitado, que deve contemplar, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do material utilizado na obra;

VI - telhados verdes, telhados vivos e/ou ecotelhados: coberturas de edificações no qual é plantada vegetação compatível com a impermeabilização e drenagem adequada, proporcionando melhorais em termos paisagísticos, termoacústico e redução da poluição ambiental;

VII - área verde permeável; porção do imóvel não impermeabilizada por qualquer tipo de pavimento, não compactada, necessariamente recoberta por vegetação herbácea, arbustiva ou arbórea;

VIII - calçadas ecológicas, em sua maioria, são compostas de pavimentos permeáveis com concreto e grama, faixas de gramado, jardim e árvores, como uma forma de colaborar com o meio ambiente e tentar reduzir os problemas de alagamento e enchentes, pois, elas facilitam a infiltração da água de chuva e contribuem com a redução da temperatura com a elevação da umidade do ar;

IX - adoção de área verde pública corresponde a colaboração técnica e financeira, por pessoa física ou pessoa jurídica, para manutenção e renovação de áreas verdes públicas, como praças, canteiros, parques urbanos, passarelas e monumentos públicos;

X - sistema de utilização de energia eólica é o que utiliza energia dos ventos, gerando e armazenando energia elétrica para aproveitamento no imóvel,

visando a reduzir, parcial ou integralmente, o consumo de energia elétrica do imóvel oriunda da rede pública; e

XI - sistema de poço artesiano e fossa séptica em funcionamento, em locais onde não ocorra o fornecimento de água potável e coleta de esgoto, visando reduzir a poluição do solo pela inexistência de fossas e estimular a captação adequada da água dos lençóis freáticos, enquanto não houver a implantação da infraestrutura de saneamento básico no local pelo Poder Público.

Art. 5°. – A porcentagem de redução da alíquota do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) será concedida nas seguintes proporções:

I - 3% (três por cento) para as medidas descritas no inciso I;

II - 3% (três por cento) para a medida descrita no inciso II;

III - 4% (quatro por cento) para a medida descrita no inciso III;

IV - 4% (quatro por cento) para a medida descrita no inciso IV;

V - 5% (cinco por cento) para a medida descrita no inciso V;

VI - 2% (dois por cento) para a medida descrita no inciso VI;

VII - 2% (dois por cento) para a medida descrita no inciso VII em imóvel que contenha mais de 40% de área efetivamente permeável;

VIII - 2% (dois por cento) para a medida descrita no inciso VIII;

IX - 2% (dois por cento) para a medida descrita no inciso IX;

X - 4% (quatro por cento) para a medida descrita no inciso X; e

XI - 5% (cinco por cento) para a medida descrita no inciso XI.

Art. 6°. – Os interessados em obter o benefício tributário poderão protocolar o pedido e sua justificativa no junto ao órgão competente na Prefeitura Municipal de Rio das Ostras, contendo medida aplicada em sua edificação ou terreno, devidamente comprovada.

Parágrafo Único. O incentivo fiscal será aplicado ao imóvel a partir do exercício seguinte ao de sua solicitação e respectiva concessão.

Art. 7°. – Para obter o incentivo fiscal, o contribuinte deverá estar quite com suas obrigações tributárias ou estar adimplente com acordo de parcelamento efetuado perante a municipalidade.

Art. 8°. – A concessão do benefício referido no artigo 5º desta Lei serão precedidos de procedimento administrativo, no qual deverá constar:

I - requerimento formal por parte do contribuinte;

II - documentação comprobatória da execução das ações referidas nos incisos do *caput* do art. 2º desta Lei Complementar;

III - parecer técnico competente;

IV - ato concessivo do órgão tributário competente; e

V - ato concessivo do órgão tributário competente;

Parágrafo Único. Para o fim do disposto no *caput* deste artigo, poderá ser exigida documentação complementar, a critério da autoridade tributária.

Capítulo III
Extinção do Benefício

Art. 9°. – O benefício será extinto quando:

I - proprietário do imóvel inutilizar a medida que levou à concessão da redução;

II - o beneficiário tornar-se inadimplente de qualquer tributo ou acordo de parcelamento, perante a municipalidade;

III - o interessado não fornecer as informações solicitadas pela Administração Pública no prazo solicitado;

IV - não solicitar a renovação do benefício anualmente;

V - comprovação de dolo, fraude ou simulação em relação às informações prestadas, ficando o contribuinte incentivado impedido de solicitar novo benefício nos 05 (cinco) exercícios seguintes ao de sua exclusão;

Parágrafo Único. Ressalvado o disposto no inciso V do *caput* deste artigo, a perda do benefício ocorrerá no exercício seguinte aquele em que ocorreu a hipótese de exclusão.

Art. 10. – O beneficiado pelo incentivo deverá comunicar à Administração Pública qualquer fato que implique desatendimento das condições para manutenção do incentivo.

Art. 11. – A obtenção do incentivo fiscal, ora instituído, não exime o beneficiário do cumprimento integral da legislação ambiental, urbanística, edilícia e demais normas legais aplicáveis.

Capítulo IV
Disposições Finais

Art. 12. – As despesas decorrentes com a execução da presente Lei onerarão a verba orçamentária própria, suplementadas e necessário.

Art. 13. – O Poder Executivo poderá regulamentar a presente Lei, podendo inclusive determinar a aplicação de sanções em caso de descumprimento.

Art. 14. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 19 de outubro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

O Projeto de Lei visa apenas consagrar o princípio constitucional da isonomia em seu aspecto material, tratando igualmente os iguais e de forma desigual os desiguais nos limites e na medida de sua desigualdade, garantindo benefício fiscal aos proprietários de imóveis que contribuírem para um meio-ambiente ecologicamente equilibrado, incentivando a prática de atos para tanto.

É o típico exemplo de extrafiscalidade ao imprimir ao tributo real função ambiental. A extrafiscalidade se opera quando o tributo é utilizado com outras finalidades que vão além da arrecadação. A função precípua do tributo é angariar receitas suficientes ao custeio do Estado. Ao utilizar o tributo com finalidade extrafiscal, pretende o Estado alcançar outro fim que não, apenas, o de financiar as suas atividades.

Primeiramente, deve ficar claro que não há que se falar que o município aqui legislaria sobre matéria de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (24, VI, da CF/88), fora dos casos em que a Constituição da República autoriza o exercício da competência legislativa municipal (art. 30, I e II, da CF/88).

Frise-se que a Corte Maior do país já firmou entendimento, em sede de repercussão geral, no sentido de que os municípios são competentes para legislar sobre meio ambiente, desde que no limite do interesse local e que o regramento não conflite com a disciplina dada à matéria pelos demais entes federados (Tema 145). Isso porque, de acordo com a sistemática constitucional de repartição de competência legislativa, cabe aos municípios suplementar as legislações estadual e federal (art. 30, II), nos assuntos de interesse local (art. 30, I).

Essa orientação vem sendo reafirmada em diversos julgados posteriores, inclusive na apreciação de temática análoga àquela debatida nos presentes autos, conforme exemplifica o aresto proferido no julgamento de agravo regimental no RE 729.726, assim ementado:

> "Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito ambiental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.977/2009 do Município de Rio Claro/SP que proíbe a utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Inexistência de aumento de despesa. Proteção do meio ambiente. "Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 2. O

> diploma impugnado não implica aumento nas despesas do poder público municipal. Ainda que assim não fosse, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE nº 878.911/RJ-RG), que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 8/5/15 – Tema 145). 4. O assunto tratado na lei municipal impugnada constitui matéria de interesse do município, por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade, especificamente das sacolas plásticas, conforme consta da exposição de motivos ao projeto de lei que deu origem ao diploma combatido. 5. Agravo regimental não provido." (RE 729726 AgR, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, STF, julgado em 06/10/2017, DJe de 26/10/2017; grifou-se).

Não há aqui qualquer violação da cláusula de separação dos poderes, preceito constante da Constituição da República reproduzido, na Constituição Estadual e aplicável aos Municípios. A regra é que a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; a exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

> "a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica" (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

As leis em matéria tributária se enquadram na regra de iniciativa geral, o que autoriza a qualquer parlamentar apresentar projeto de lei para instituir, modificar ou revogar tributos bem como seus procedimentos. e ordem tributária, é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Trata-se, portanto, de

proposição de norma tributária benéfica cuja iniciativa não é exclusiva do Poder Executivo.

A matéria já foi objeto de repercussão geral, concluindo pela inexistência de iniciativa legislativa reservada (Tema 682):

> "Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência" (ARE-RG 743.480/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. GILMAR MENDES, STF, 10-10-2013, m.v., DJe 20-11-2013; grifou-se).

Encerrando o tema, conforme jurisprudência consolidada do e. Supremo Tribunal Federal, leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre matéria tributária não contrariam o princípio da separação dos Poderes nem têm vício formal:

> "Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. Lei 6.486, de 14 de dezembro de 2000, do Estado do Espírito Santo. - Rejeição das preliminares de falta de interesse de agir e de vedação da concessão de liminar com base na decisão tomada na ação declaratória de constitucionalidade nº 4. - No mérito, não tem relevância jurídica capaz de conduzir à suspensão da eficácia da Lei impugnada o fundamento da presente arguição relativo à pretendida invasão, pela Assembléia Legislativa Estadual, da iniciativa privativa do Chefe do Executivo prevista no artigo 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, porquanto esta Corte (assim na ADIMEC 2.304, onde se citam como precedentes as ADIN's - decisões liminares ou de mérito - 84, 352, 372, 724 e 2.072) tem salientado a inexistência, no processo legislativo, em geral, de reserva de iniciativa em favor do Executivo em matéria tributária, sendo que o disposto no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. Em consequência, o mesmo ocorre com a alegação, que resulta dessa pretendida iniciativa privativa, de que, por isso, seria também ofendido o princípio da independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º da Carta Magna Federal). Pedido de liminar indeferido" (ADI 2.392-MC, Rel. Ministro MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, STF, DJ 1º.8.2003; grifou-se).

* * *

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 8.366, DE 7 DE JULHO DE 2006, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LEI QUE INSTITUI INCENTIVO FISCAL PARA AS EMPRESAS QUE CONTRATAREM APENADOS E EGRESSOS. **MATÉRIA DE ÍNDOLE TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA**. A CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS, SEM A PRÉVIA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO INTERGOVERNAMENTAL, AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A lei instituidora de incentivo fiscal para as empresas que contratarem apenados e egressos no Estado do Espírito Santo não consubstancia matéria orçamentária. Assim, **não subsiste a alegação, do requerente, de que a iniciativa seria reservada ao Chefe do Poder Executivo**" (ADI 3.809, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, STF, Dj 14.9.2007; grifou-se).

A conclusão é que não há vício de iniciativa nem à reserva da Administração ou ainda ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, tendo em vista que o entendimento pacífico no ordenamento jurídico pátrio é no sentido de que sendo concorrente a iniciativa de projeto de lei tratando de matéria tributária, o mesmo ocorre, consequentemente, quanto à extensão de eventual benefício tributário ao contribuinte.

Há de se reconhecer a competência concorrente entre Executivo e Legislativo para a iniciativa legislativa de leis que versem sobre matéria tributária, ainda que para conceder benefício fiscal e haja eventual repercussão em matéria orçamentária.

Analisando Lei Municipal que concede benefício fiscal de isenção de IPTU, o e. Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar, concluindo pela constitucionalidade da proposição, ainda que advinda do Poder Legislativo:

> "DIREITO TRIBUTÁRIO. **AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. ISENÇÃO CONCEDIDA POR LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. SÚMULA 284/STF. 1. O acórdão recorrido está alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a competência concorrente entre Executivo e Legislativo para a iniciativa legislativa de leis que versem sobre matéria tributária**. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015." (ARE 1236918 AgR, Min. (a) Rel. (a) ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, STF, Julgamento em 27/04/2020; grifou-se).

Assim, incabível qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

É bom registrar que a presente proposição é similar a previsões legislativas de diversos outros entes federativos como a Lei Complementar n° 917/2018 do Município de Catanduva/SP, a Lei Complementar 3.118/2019 do Município de Arujá/SP, todas com constitucionalidade reconhecida, muitas das quais ao instituírem descontos de IPTU's mencionam casos como o presente, "IPTU VERDE" ou "IPTU ECOLÓGICO" e são reconhecidas constitucionais pelo Poder Judiciário tal qual aconteceu na análise de constitucionalidade pelo e. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo quanto à Lei Complementar n° 4.301/2020 do Município de Mirassol/SP:

> "Direta de Inconstitucionalidade. Mirassol. **Lei nº 4.301, de 30.4.2020, que instituiu programa de incentivos e descontos sobre o IPTU local. 'IPTU Verde'. Procedência em parte. Tocante às leis tributárias, não se há falar em reserva de iniciativa ao prefeito. Tema 682 do Excelso Pretório e jurisprudência deste col. Órgão Especial. Ausência de recursos que 'per se' não acarreta a inconstitucionalidade de lei, senão a sua ineficácia**. Acolhimento de parte da demanda para afirmar a violação dos arts. 5º, 47, XIX e 144 da Const. de S. Paulo. Ofensa ao princípio da separação de poderes tão apenas em relação a parte do art. 6º e à inteireza da redação do art. 12 da lei impugnada, por criar atribuições à administração. Procedência parcial." (Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2101785-73.2020.8.26.0000, Des. (a) Rel. (a) COSTABILE E SOLIMENE, Data do Julgamento: 17/02/2021, Órgão Especial TJ/SP; grifou-se).

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria. Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

O projeto é viável, nos termos do art. 30, I, da Carta Magna, uma vez que dispõe sobre interesse local relevante abarcado por tema que pode ser iniciado via legislativo municipal.

Ademais, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

A independência dos poderes não é absoluta a ponto de engessar o governo; daí a harmonia estabelecida no art. 2.º da Carta Magna. Decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI-MC n. 2.072/RS, que o Poder Legislativo pode editar leis que criem despesas, pois, caso contrário, não poderá ele legislar sobre a maioria das matérias.

Regras restritivas dos Poderes devem ser interpretadas também restritivamente. O art. 63 da Constituição Federal veda o aumento de despesas apenas em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, permitindo-o, porém, nos projetos de iniciativa concorrente.

Ora, caso só o Poder Executivo pudesse criar despesas, ter-se-ia que julgar inconstitucionais todas as leis assistenciais de iniciativa parlamentar, vale dizer, as que tratam da saúde, da previdência, do acesso à moradia e à justiça. Os casos seriam todos análogos à presente proposição, em que, repetindo as razões de decidir do Ministro Moreira Alves no precedente supracitado, o Guardião da Constituição proferiu a seguinte decisão:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. [...] "1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direto à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. [...]" (ADI n. 3.394/AM, Min. Eros Grau, STF; grifou-se).

Diante disso, dentro dos limites do razoável, pode o Legislativo, em projeto de Lei de sua iniciativa, impor obrigações ao Poder Executivo que impliquem aumento de despesas, desde que não se intrometa na independência orgânica da Administração e na escolha dos meios executivos, que começa com a elaboração do orçamento.

A razão disto é o fato de os direitos fundamentais possuírem eficácia direta. Assim, seu cumprimento é sempre cogente ao Administrador, estando sujeita à discricionariedade apenas a escolha dos meios executivos. Isto, aliás, não é novidade.

Justamente para evitar abusos, desde sua concepção, o princípio da separação de poderes confere ao Legislativo a faculdade de editar leis, cujo cumprimento não está à mercê dos desígnios do administrador.

Se o Legislativo não puder gerar despesas, o Executivo terá a exclusividade de se autodisciplinar. Na sequência, tornar-se-á inútil, além da atividade do Legislativo, também a do Judiciário, pois pouco poderá fazer o aplicador imparcial

da Lei se ela nasce parcial, eis que editada por seu próprio destinatário. Permitir que uma situação desta ordem se instalasse, significaria desequilibrar o sistema de freios e contrapesos pela subversão do princípio da independência, ignorando a necessidade de harmonia.

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

É bem verdade que impõe ao Poder Executivo, no que concerne às entidades municipais, providenciar a emissão dos cartazes, na forma que estabelece. Mas a imposição diz respeito à tomada de medida prática de concretização, de execução da norma e, convenhamos, de custo mínimo para a Administração Pública, custo esse inserido no conjunto das despesas alusivas à divulgação do serviço posto à disposição da comunidade, no âmbito municipal ou junto a entidades particulares.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 19 de outubro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador