



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



PARECER JURÍDICO

PROCESSO LEGISLATIVO

Análise do Projeto de Lei – Criação do Programa “Chega Mais Vovô”

Trata-se de projeto de lei que tem por objetivo instituir o Programa “Chega Mais Vovô”, destinado ao transporte de pessoas idosas, realizado por profissionais taxistas locais.

A mensagem justificativa informa que:

Conforme pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a elevação da longevidade é tendência entre os brasileiros com o decorrer dos anos. Nesse sentido, os Municípios deverão implementar, cada vez mais, preparos com o fim de promover uma boa qualidade de vida ao grupo específico. Nesse viés, entende-se que a cidade de Montenegro é “querida pelos idosos” ao ocupar o 104º lugar no ranking de cidades aptas a receberem a terceira idade, tendo 876 municípios avaliados, conforme dados obtidos pelo Instituto de Longevidade Mongeral Aegon na segunda edição do Índice de Desenvolvimento Urbano para a Longevidade (IDL), pesquisa realizada em 2020, por exemplo. Assim sendo, com o intuito de que tal rótulo se mantenha desde então, o investimento em novos Projetos beneficentes a essa faixa etária torna-se indispensável.

Posto isto, admite-se que a mobilidade urbana é um impasse sob a qualidade de vida na terceira idade. Uma vez que, em decorrência de possíveis limitações, seja visual, auditiva, motora ou de locomoção, ocorre a impossibilidade do deslocamento do idoso que não dispõe de veículo próprio ou que não possui mais a capacidade de dirigir, nem daqueles que pelas insuficiências supracitadas deveriam mover-se até pontos de ônibus, a título de exemplo. Nesse sentido, a falta de adaptação acarreta na não convivência com a comunidade local, assim, impossibilitando-os a sentirem-se cidadãos plenos, independentes e ativos, dado que, não possuem recursos que os proporcionem aptidão nem para a realização de atividades essenciais como acesso a mercados e farmácias. Ademais, a transformação no mercado de transporte individual de passageiros como “Uber”, criado no país em 2016, surge com o intuito de facilitar e prover mais autonomia aos usuários, de forma mais econômica quando comparado ao Táxi, tradicional meio de locomoção, tendo o primeiro fabricado no Brasil em 1958. No entanto, o objetivo das novas ferramentas de acesso ao deslocamento não alcança a terceira idade, devido à dificuldade encontrada na necessária utilização da tecnologia juntamente com a desconfiança e falta de segurança, apontada pelos idosos.

Dado o exposto, ainda que não tenha êxito com a faixa etária em questão, desde a implantação dos novos métodos de acesso a tais meios de transporte, através de pesquisas em escala nacional, houve queda de mais de 50% das corridas deste último. Assim sendo, a profissão é ameaçada de extinção na era digital. Perante o exposto, conclui-se que tanto os idosos quanto os taxistas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI
Montenegro Cidade das Artes



integram o grupo de vulnerabilidade social, uma vez que, conforme mencionado, estão perdendo sua representatividade perante a comunidade. Assim, considera-se indispensável o incentivo municipal, tratando-se de sanar esses impasses existentes. Logo, a implementação de Projetos como o "Chega mais vovô" faz-se necessário ao prover de conquistas para ambos os grupos atualmente considerados fragilizados ao promover de forma mais justa, segura e digna a independência e proatividade dos idosos. Além disso, o projeto tem como consequência a maior procura de corridas destinadas aos taxistas colaboradores do projeto que terão como benefício um desconto no Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Importante ressaltar, ainda, que o desconto oferecido pela prefeitura frente ao ISSQN tende a tornar-se irrisório, uma vez que viabiliza ao prestador de serviços implantar os descontos, aumentando a demanda de serviço em razão da oferta e procura, com consequente ampliação da quantidade de imposto arrecadado. O projeto torna-se rentável pelos motivos supracitados, uma vez que todo o desconto oferecido tende a ser novamente arrecadado frente ao crescente aumento da demanda.

Por fim, o projeto "Chega mais vovô" visa contribuir para promover a saúde e facilitar o acesso a serviços oferecidos na comunidade montenegrina, mitigando os efeitos da popularização dos aplicativos de transporte para os profissionais taxistas da cidade.

Relatei.

O sistema constitucional brasileiro se estruturou no princípio da tripartição dos poderes, na forma do artigo 2º da CF/88, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido distribuídas funções típicas e atípicas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos. A mesma norma que institui a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por dizerem respeito a questões de organização administrativa e, especialmente, que estão sob o controle e gerenciamento do titular desse poder.

Nesse mesmo sentido, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios), dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Analisando os fatores principiológicos previstos na Carta Magna, exsurge o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no artigo 2º da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI
Montenegro Cidade das Artes



Constituição Federal¹. Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Diante de tal regramento conceitual, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (artigo 61, parágrafo 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo pode inquinar o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Ultrapassado tal ponto, verifica-se que o presente Projeto de Lei, por mais interessante que seja o seu conteúdo, ao legislar sobre a inserção de tal Programa junto ao município (sem sequer indicar de forma assertiva como e quem realizaria a ação de forma efetiva), editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.

Tenho que, no caso em análise, o projeto de lei padece de vício de iniciativa, porquanto, na melhor exegese do artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*², da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...]

VII - **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;**

[...]

¹ Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI
Montenegro Cidade das Artes



Tal matéria, salvo melhor juízo, é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Casa Legislativa tomar para si a elaboração de projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente. Nesta trilha, o entendimento de Hely Lopes Meirelles³:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Por essa ótica, entendo que houve pela Casa Legislativa a invasão na esfera de competência reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, também o disposto no artigo 82, incisos II e III, da Constituição Estadual, aplicável, aos Municípios, em simetria, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[...]

E as decisões emanadas pelo egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, referentes à criação de Programas Municipais, entendeu-se pelo seguinte julgamento:

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI
Montenegro Cidade das Artes



INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS Nº 4.108/2003 E 7.646/2016. MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL. CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL. PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADATIVA. IMPLEMENTAÇÃO. LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. 1. A regulamentação do sistema viário municipal e a criação de programa que imponha a alocação de recursos, serviços e servidores da Administração Pública são matérias de iniciativa legislativa privativa do Prefeito, pois dizem respeito à gestão administrativa e ao funcionamento da Administração municipal. Arts. 8º e 60, II, alíneas 'a' e 'd', da Constituição Estadual. 2. Afiguram-se inconstitucionais as Leis Municipais 4.108/2003 e 7.646/2016 do Município de Santa Cruz do Sul, de iniciativa do Poder Legislativo, que regulamentaram a circulação e condução de veículos de tração animal, no perímetro urbano do Município, e criaram Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal, impondo atribuições à Administração Pública. Incidente de arguição de inconstitucionalidade julgado procedente. (Petição Cível, Nº 70085747475, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 20-04-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DISPONDO SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DE ATIVIDADE INFORMAL DITA "MÃES CRECHEIRAS". PROGRAMA CRECHE DOMICILIAR. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (NOMODINÂMICA). VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. A Lei Municipal n. 6.629, de 14 de setembro de 2018, do Município de Pelotas, de iniciativa da Câmara Municipal, que instituiu o Programa Creche Domiciliar, visando à regulamentação da atividade das "mães crecheiras", que prestam cuidados, em domicílio, a crianças de 0 (zero) a 05 (cinco) anos de idade, em turno integral ou contraturno, contém vício de inconstitucionalidade formal (nomodinâmica). A Câmara Municipal não poderia ter legislado sobre matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal, no que diz com a regulamentação de atividade laboral informal, com vinculação à exigência de treinamento específico a ser prestado pelas Secretarias Municipais, criando-lhes, assim, novas atribuições. Dessa forma, o ato normativo impugnado invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal ao ter disciplinado matéria nitidamente administrativa, com impacto na estrutura da administração municipal, violando, especialmente, os artigos 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos III e VII, da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes



Constituição Estadual. No mais, considerando a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa ora reconhecida – que acarretará o efeito buscado pela Chefe do Executivo Municipal com esta ação –, desnecessário o exame a respeito da inconstitucionalidade material também alegada. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085661866, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 17-02-2023). Assunto: Direito Público. Processo legislativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Município de Pelotas. Câmara Municipal. Programa Creche Domiciliar. Instituição. Atividade informal “mães crecheiras”. Regulamentação. Chefe do Poder Executivo Municipal. Competência privativa. Invasão. CE de 1989, art-60, inc-II, let-d, art-82, inc-III, inc-VII. Violação. LM-6.629 de 2018 do Município de Pelotas. Inconstitucionalidade formal. Declaração. Pedido. Procedência. Assunto: Direito Público. Processo legislativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Município de Pelotas. Câmara Municipal. Programa Creche Domiciliar. Instituição. Atividade informal “mães crecheiras”. Regulamentação. Chefe do Poder Executivo Municipal. Competência privativa. Invasão. CE de 1989, art-60, inc-II, let-d, art-82, inc-III, inc-VII. Violação. LM-6.629 de 2018 do Município de Pelotas. Inconstitucionalidade formal. Declaração. Pedido. Procedência. Data de Julgamento: 17-02-2023 Publicação: 20-03-2023

Além de tal fato, o artigo 5º, especificamente, possui vício insanável, no momento que determina ao Executivo Municipal a concessão de desconto. O egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul é enfático acerca da impossibilidade de tal viabilidade partir da Casa Legislativa, haja vista a ausência do estudo do impacto de tal concessão de desconto, como se observa com as decisões que seguem:

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI
Montenegro Cidade das Artes



MATERIAL. 1. Lei nº 2.370/2021, do Município de Ibarama, que cria o programa "IPTU VERDE" e autoriza a concessão de desconto isencional no IPTU como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis. 2. Lei de autoria parlamentar. Considerando se tratar de matéria tributária, a iniciativa legislativa compete tanto ao Executivo como ao Legislativo. Precedentes do STF e desta Corte. 3. O art. 7º da Lei Municipal nº 2.370/2021 cria atribuições para órgãos do Poder Executivo. Afronta os arts. 8º, 10, 60, II, "d", e 82, II, III e VII, todos da CE/89, assinalando inconstitucionalidade formal subjetiva e a consequente afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes Estruturais. 4. Ausência de estudo de impacto financeiro-orçamentário (art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 113 do ADCT), que se mostra necessário no caso, tendo em vista a concessão de benefício fiscal, acarretando renúncia de receita pelo diploma legal questionado. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89). Inconstitucionalidade material verificada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085286979, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 18-03-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI
Montenegro Cidade das Artes



Responsabilidade Fiscal e art. 113 do ADCT), que se mostra necessário no caso, tendo em vista a concessão de benefício fiscal, acarretando renúncia de receita pelo diploma legal questionado. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19, caput, da CE/89). Inconstitucionalidade material verificada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085286979, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 18-03-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.785/2020 DO MUNICÍPIO DE CIDREIRA. PROGRAMA DE APOIO AO ESPORTE. CRÉDITO DE IPTU E ISSQN. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA CONCORRENTE. CAUSA PETENDI ABERTA. BENEFÍCIO FISCAL. AUTORIZAÇÃO GENÉRICA. TIPICIDADE TRIBUTÁRIA. RESERVA LEGAL. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VERIFICADA. 1. Lei nº 2.785/2020, do Município de Cidreira, que institui Programa Municipal de Apoio ao Esporte, o qual será implementado através de incentivos fiscais relativos ao ISSQN e ao IPTU, concedidos em favor de pessoas físicas e jurídicas de direito privado que realizem projetos esportivos. 2. As normas constantes da Lei Orgânica Municipal não podem ser utilizadas como parâmetro de constitucionalidade, uma vez que são normas de natureza infraconstitucional. 3. Não constatada imposição de obrigação especificamente direcionada à Administração Municipal, tampouco ingerência na estrutura de órgãos do Executivo ou suas atribuições. O processo legislativo referente a matéria tributária pode ser iniciado pelo Legislativo ou pelo Executivo, não se tratando de competência privativa. Precedentes do STF e desta Corte. Não verificada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. 4. Causa de pedir aberta. A Lei Municipal nº 2.785/2020 traz apenas autorização genérica para concessão de benefício fiscal. Os elementos do benefício fiscal – modalidade, percentuais, prazos, requisitos – devem constar de lei em sentido estrito. A delegação ao Poder Executivo para que disponha sobre tais elementos através de regulamento viola os princípios da tipicidade tributária, da reserva legal (artigos 141 da Constituição Estadual, e 150, inciso I e §6º, da Constituição Federal), e da separação dos Poderes no âmbito municipal (artigo 10 da Constituição Estadual). Precedente do STF. Inconstitucionalidade material verificada. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085079044, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 15-10-2021)



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
Montenegro Cidade das Artes**



Por todo o exposto, opinamos pela inviabilidade do presente Projeto de Lei.

Por conseguinte, então, nos termos do que prevê o art. 19, § único, inciso V, alínea "a", a saber:

Art. 19. O Presidente é o representante legal da Câmara em suas relações externas, cabendo-lhe as funções administrativa e diretiva de todas as atividades internas.

Parágrafo único. Compete privativamente ao Presidente:

V – Quanto às proposições:

a) Mandar arquivar ou devolver as que sejam manifestadamente inconstitucionais;

Diante dos fatos acima narrados, recomenda-se a determinação do arquivamento do presente Projeto de Lei, por ser manifestamente inconstitucional.

Montenegro/RS, 22 de junho de 2023.

Adriano Bergamo

Consultor Jurídico - OAB/RS 65.961