



CONSULTA

A CMNA submete a análise do Departamento Jurídico o Projeto de lei n. 47/2023, que institui a CIPTEA, carteira municipal de identificação da pessoa com transtorno do espectro autista.

PARECER 418/2023

CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

O processo legislativo, compreendido o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizado para a formação das leis, é objeto de minuciosa previsão na Constituição Federal, para que se constitua em meio garantidor da independência e harmonia dos Poderes.¹

O desrespeito às normas do processo legislativo, cujas linhas mestras estão traçadas na Constituição da República, conduz à inconstitucionalidade formal do ato produzido, que poderá sofrer o controle repressivo, difuso ou concentrado, por parte do Poder Judiciário.²

Indispensável, portanto, o estudo da constitucionalidade formal do projeto, que se extrai da análise do trinômio **competência-iniciativa-procedimento**.

Competência

Dispõe o art. 30, I e V, da CF/88:

LOM

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

¹ Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 675

² Alexandre de Moraes. Direito Constitucional, 23ª. Ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 641

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (NR)

Da análise detida do teor da proposição legislativa em questão, é possível verificar que o seu objeto gravita dentro da competência do município.

Procedimento

O **procedimento** legislativo mostra-se adequado e regular até o presente momento, não havendo qualquer mácula a apontar.

Iniciativa

A autoridade proponente possui legitimidade para encetar processo legislativo tratando do tema objeto da proposição *sub examen*.

CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E DA LEGALIDADE

A constitucionalidade material diz respeito ao conteúdo do projeto, que deve, em todos os seus termos, amoldar-se ao texto constitucional.

Juridicidade e legalidade, por sua vez, são características da norma que se amolda a legislação infraconstitucional, doutrina e jurisprudência dos Tribunais Pátrios.

A proposição legislativa mostra-se coerente com o arcabouço constitucional e todo o ordenamento jurídico pátrio.

TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, observo o atendimento às regras previstas na Lei Complementar Federal nº 95/98, que rege a redação dos atos normativos.

ART. 113 DA ADCT

A proposição legislativa em análise, por aumentar despesa obrigatória, deve observar o disposto no art. 113 do ADCT (ato das disposições constitucionais transitórias) e no art. 16 da LRF (lei da responsabilidade fiscal):

ADCT

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”.

LRF

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de: (Vide ADI 6357)
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

Estas disposições se aplicam não apenas no âmbito do processo legislativo federal, mas de todos os entes federados, como já reconheceu o STF:

STF

“EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes.

(STF - ADI nº 6.074/RO Dje de 08.03.21 Rel. Min. ROSA WEBER).

Esclareço, por relevante, que a estimativa de impacto financeiro orçamentário pode ser dispensada se constatada a geração de despesa irrelevante, cujo valor é definido na LDO.

Todavia, no caso entelado, não há anexado ao processo legislativo a estimativa de impacto financeiro e nem mesmo algum documento demonstrando que resultará da aplicação do projeto uma despesa irrelevante.

MÉRITO DO PROJETO DE LEI

A análise do teor, do mérito do projeto de lei, refoge da esfera de atuação deste Departamento Jurídico, uma vez que constitui prerrogativa dos Parlamentares Municipais declarar se o projeto em questão é bom, justo, se reverbera o interesse coletivo.

Por tais razões *o órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade*³.

CONCLUSÃO

RECOMENDO sejam notificados os autores a fim de que apresentes:

- a) A estimativa de impacto financeiro orçamentário ou
- b) Documento comprobatório da irrelevância a ser gerada pelo PL, nos termos definidos pela LDO.

É o parecer, smj..⁴

Nova Andradina - MS, 04/10/2023.

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR
ADVOGADO – OAB/MS 7140

³ Enunciado n°. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União.

⁴ *O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida.* (MS 24.073-3 DF – STF).