

## **PARECER PROJETO DE LEI**

**ELABORAÇÃO:** Gabinete do Vereador Diego Nasato

**ASSUNTO:** Projeto de Lei Ordinária “ACRESCENTA DISPOSITIVO NA LEI Nº 8.927, DE 30 DE SETEMBRO DE 2020”

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto Lei Ordinária, por meio do qual se busca inserir dispositivos na Lei Ordinária nº. 8.927/2020, que “OBRIGA OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO DE BLUMENAU A INFORMAR OS CUSTOS DO PROCESSO DE PRODUÇÃO, DIVULGAÇÃO E VEICULAÇÃO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL REALIZADA POR MEIO DE JORNAL, TELEVISÃO E INTERNET, ENTRE OUTROS”.

O texto proposto possui a seguinte redação:

Art. 1º. A Lei Ordinária nº. 8.927/2020 passa a vigorar acrescida do art. 2º com a seguinte redação:

“Art. 2º. Nas publicidades e/ou propagandas da pela Prefeitura Municipal e/ou pela Câmara Municipal de Blumenau veiculadas por meio de forma escrita nas mídias físicas e digitais, deverá conter, em local visível, o preço proporcional individualizado pago pela produção e veiculação do respectivo anúncio.”

A alteração foi proposta com objetivo de dar publicidade aos cidadãos sobre o valor que o Poder Executivo e o Poder Legislativo, notadamente para evitar que os referidos poderes dispendam de forma exagerada recursos públicos com propaganda, que em nada agrega para a qualidade de vida das pessoas.

Desta forma, elaborou-se o presente parecer com objetivo de atestar a viabilidade jurídica deste Projeto de Lei Ordinária, para que seja apreciado pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Blumenau.

### **2. DA REGULARIDADE DA PROPOSTA**

Inicialmente, cumpre salientar que este Projeto de Lei vem com o objetivo de dar publicidade, em cada anúncio, do valor que o Poder Executivo e o Poder Legislativo dispenderam para a sua elaboração e veiculação, para que a população saiba, de forma intuitiva e didática, quanto se gasta com publicidade.

Projeto semelhante já foi proposto na Câmara Municipal de Chapecó/SC<sup>1</sup>, por meio do Projeto de Lei nº. 04/2020, onde foi aprovado na Comissão de

---

<sup>1</sup><https://www.legislador.com.br/LegislatorWEB.ASP?WCI=ProjetoTexto&ID=20&inEspecie=1&nProjeto=4&aaProjeto=2020#>

Constituição e Justiça. Da mesma forma, verifica-se que projeto parecido foi apresentado na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste/SP<sup>2</sup>.

Em Florianópolis também há uma normativa semelhante, consubstanciada na Lei nº. 10.199/2017<sup>3</sup>, que determina a inserção de valores de produção e veiculação de publicidade ou propaganda, impressa, digital, em rádio e televisão.

No Município de Blumenau, foi aprovado no ano de 2020, o Projeto de Lei nº. 8112/2020<sup>4</sup>, de autoria do Vereador Adriano Pereira, que deu origem à Lei Ordinária nº. 8.927/2020<sup>5</sup>, que determina a divulgação dos custos do processo de produção, divulgação e veiculação de publicidade no Portal da Transparência.

A presente proposição encontra validade por não adentrar a esfera de matérias cuja iniciativa se reserva ao Chefe do Poder Executivo, elencadas nos incisos do art. 35 da Lei Orgânica do Município.

Ademais, as Cortes Pátrias tem pacificado entendimentos de que é viável juridicamente projeto de lei de autoria parlamentar que determine a divulgação de valores despendidos com publicidade:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 1º E ARTIGO 3º, DA LEI 14.115/2017, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO QUE DISCIPLINA A PUBLICIDADE DOS ATOS LICITATÓRIOS E DE COMPRAS DO PODER EXECUTIVO E DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS QUE APONTA. ALEGADA INVASÃO DA ESFERA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. MATÉRIA QUE NÃO SE INSERE NO ELENCO DO ARTIGO 24, § 2º DA CARTA ESTADUAL. AUSÊNCIA DE AFRONTA, POR OUTRO LADO, DO ARTIGO 47, II E XIV DA CARTA BANDEIRANTE, NA MEDIDA EM QUE NÃO SE TRATA DE ATO DE ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E FUNCIONAMENTO DO EXECUTIVO. LEI EM QUESTÃO, EDITADA CONSOANTE O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS QUE NÃO CRIA, EXTINGUE OU MODIFICA ÓRGÃO ADMINISTRATIVO, TAMPOUCO CONFERE NOVA ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. REGRA QUE POR ESTAR DIRIGIDA AO PODER EXECUTIVO, POR SI SÓ, NÃO IMPLICA QUE DEVA SER DE INICIATIVA PRIVATIVA DO ALCALDE. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO QUE NÃO É ÓBICE À EDIÇÃO DA NORMA, TORNANDO-A TÃO SOMENTE INEXEQUÍVEL NO ANO EM QUE EM EDITADA. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO QUE**

---

<sup>2</sup><https://consulta.siscam.com.br/camarasantabarbara/Documentos/Documento/137124>

<sup>3</sup><https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2017/1020/10199/lei-ordinaria-n-10199-2017-dispoe-sobre-a-divulgacao-dos-valores-pagos-em-publicidade-pela-prefeitura-municipal-de-florianopolis>

<sup>4</sup><https://sc-blumenau-camara.ad.sistemalegislativo.com.br/api/processo-geral-pdf/9a509bf9c8f17ce797827e69aeeed0f0>

<sup>5</sup><https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-ordinaria/2020/893/8927/lei-ordinaria-n-8927-2020-obriga-os-poderes-executivo-e-legislativo-de-blumenau-a-informar-os-custos-do-processo-de-producao-divulgacao-e-veiculacao-da-publicidade-institucional-realizada-por-meio-de-jornal-televisao-e-internet-entre-outros?q=8927>

POSSUI SÍTIO ELETRÔNICO COM ABA PRÓPRIA DENOMINADA 'PORTAL DA TRANSPARÊNCIA', NÃO SE HAVENDO FALAR EM DESPESAS PARA A CONSECUÇÃO DA NORMA. ARTIGO 1º E SEU PARÁGRAFO ÚNICO QUE, ENTRETANTO, COMETEM EXCESSO AO DISPOR SOBRE PEÇAS DO PROCESSO LICITATÓRIO DESNECESSÁRIAS À INFORMAÇÃO DO CIDADÃO. UTILIZAÇÃO DA TÉCNICA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO COM REDUÇÃO PARCIAL DE TEXTO, PARA QUE APENAS AS PEÇAS ESSENCIAIS DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS E DE COMPRAS SEJAM DISPONIBILIZADAS AOS MUNÍCIPES. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2120980- 15.2018.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/12/2018)

No mesmo sentido:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.687, DE 10 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE DRACENA/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE DRACENA, DA DIVULGAÇÃO NO SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE DRACENA, INFORMAÇÕES SOBRE AS OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PARALISADAS, CONTENDO EXPOSIÇÃO DOS MOTIVOS E TEMPO DE INTERRUPÇÃO'** – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI E XIV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – **VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS** – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 3º E PARÁGRAFO ÚNICO, PORÉM, QUE ENVOLVEM FISCALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO SOBRE O EXECUTIVO LOCAL – INOBSERVÂNCIA DO MODELO CONSTITUCIONAL ESTABELECIDO PARA CONTROLE EXTERNO POR OUTRO PODER – CONSTATAÇÃO DE MÁCULA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, COM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 144 E 150, CE – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade 2179291-96.2018.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/11/2018).

Desta forma, amparado pelos projetos semelhantes apresentados em outras cidades, bem como pelos precedentes jurisprudenciais citados, a presente proposição está regular do ponto de vista da iniciativa legislativa, uma vez que não cria atribuições à Administração, bem como está inserida na competência

legislativa municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, tal qual a divulgação do valor gasto com publicidade.

### **3. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, verifica-se que o presente Projeto de Lei Ordinária não encontra vícios de ilegalidade ou inconstitucionalidade, uma vez que amparado por casos semelhantes de outras Câmaras Municipais, bem como pelo entendimento dos Tribunais Pátrios.

Blumenau/SC, 25 de outubro de 2021

Diego Nasato  
Vereador



**Câmara  
Municipal  
de Chapecó**



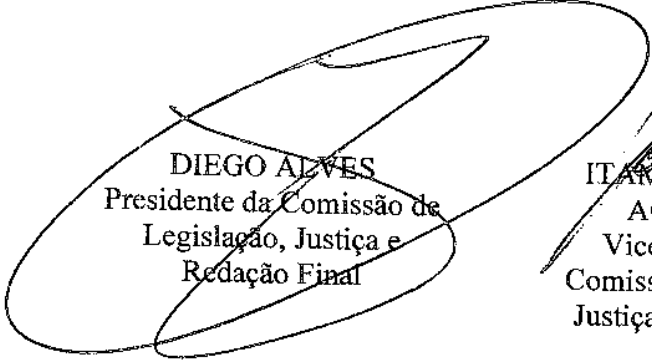
## **COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

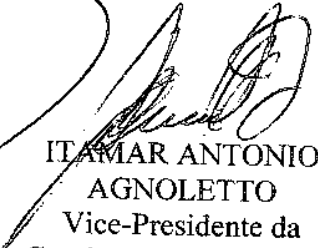
Chapecó, 14 de fevereiro de 2020.

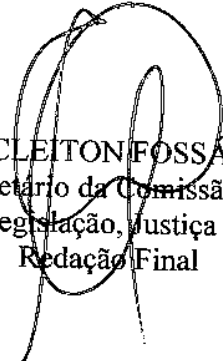
Senhor(a) Procurador(a)

Por solicitação do Vereador Diego Alves, Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final da Câmara Municipal de Chapecó, esta Comissão encaminha o Projeto nº 04/20, para a análise e emissão de **parecer** da matéria quanto à Legalidade e Constitucionalidade.

Atenciosamente,

  
DIEGO ALVES  
Presidente da Comissão de  
Legislação, Justiça e  
Redação Final

  
ITAMAR ANTONIO  
AGNOLETTI  
Vice-Presidente da  
Comissão de Legislação,  
Justiça e Redação Final

  
CLEITON FOSSÁ  
Secretário da Comissão de  
Legislação, Justiça e  
Redação Final

RECEBIDO PELA ASSESSORIA JURÍDICA EM 18/02/20

  
ASSESSORIA JURÍDICA

DEVOLVIDO ÀS COMISSÕES EM \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

ASSESSORIA DAS COMISSÕES

À  
PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CHAPECÓ



**Câmara  
Municipal  
de Chapecó**



**Parecer:** Projeto de Lei nº 4/2020

**Assunto:** “Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da Administração Pública Municipal, direta ou indireta.”.

**Interessado(s):** Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

**Ementa:** Lei Municipal. Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da Administração Pública Municipal, direta ou indireta. Constitucionalidade. PL 4/2020.

## **I. RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 4/2020 torna obrigatória a divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da Administração Pública Municipal, direta ou indireta de Chapecó, devendo constar no anúncio ou campanha veiculada nos meios de comunicação, as seguintes informações I - o custo total da peça ou do anúncio ao erário municipal; II - o número desta Lei; III - a quantidade de exemplares ou de inserções, no caso de veiculação impressa; e IV - o valor do patrocínio, no caso de materiais de eventos patrocinados.

Determina que no tocante à publicidade institucional veiculadas nos meios de divulgação própria da Administração Pública Municipal, deverá ser informado o valor gasto na produção do anúncio ou campanha e que nas emissoras de rádio as informações referentes ao valor de produção e veiculação, deverão ser disponibilizadas no site do Poder contratante, em até 5 (cinco) dias após a veiculação.

Prevê que a inobservância desta Lei, importa em multa de 250 Unidades Fiscais de Referência Municipal - URFM, ao meio de comunicação que veicular o anúncio e, que em caso de reincidência a multa será aplicada em dobro.

Por fim, determina que as Multas aplicadas em decorrência do descumprimento desta lei, serão destinadas ao Fundo Municipal para Reconstituição de Bens Lesados - FMRBL.

É o relatório.



**Câmara  
Municipal  
de Chapecó**



## **II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Analizando o presente projeto de lei, este propõe que o Município de Chapecó divulgue os gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da Administração Pública Municipal, direta ou indireta de Chapecó e dá outras providências.

Conforme o disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, cabe aos Municípios “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e, do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Chapecó, em seu artigo 10, inciso I, prevê a competência privativa do Município para “*legislar sobre assuntos de interesse local*”, ou seja, como bem diz Hely Lopes Meirelles “*tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município (...)*” (Direito Municipal Brasileiro. 7ª edição, p. 100)

Neste diapasão, disserta Hely Lopes Meirelles:

*A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. (Hely Lopes Meirelles Direito Municipal Brasileiro. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 605) (grifo nosso)*

O projeto de lei em comento, refere-se a assuntos de interesse geral da população, consistentes em informações referentes aos gastos com publicidade impressas ou digital do Município, o que não pressupõe matéria puramente administrativa, tendo em vista que a intenção do autor do projeto é concretizar o princípio da publicidade, notadamente a transparência, pela qual o Poder Legislativo poderá exercer o controle externo, atribuição esta que lhe foi conferida pela Constituição Federal.



**Câmara  
Municipal  
de Chapecó**



O Tribunal de Justiça de São Paulo proferiu decisão neste sentido, em caso análogo a este:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.880, de 26 de fevereiro de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da administração pública municipal, direta ou indireta". ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que – diversamente de interferir em atos de gestão administrativa – busca apenas garantir efetividade ao direito de acesso à informação e ao princípio da publicidade e transparência dos atos do Poder Público, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, caput, da Constituição Federal. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento, portanto, que se justifica porque a matéria não versa sobre criação, extinção ou modificação de órgãos administrativos, nem implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de direitos reconhecidos pela Constituição Federal e que, inclusive, já foram objeto de regulamentação pela União em termos**





**Câmara  
Municipal  
de Chapecó**



gerais, como consta da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com expressa ressalva da competência dos demais entes federativos para definir regras específicas sobre o tema (art. 45). **Competência legislativa concorrente.** Alegação de inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. **ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS** (art. 25 da Constituição Estadual). Rejeição. **As despesas (extraordinárias) para proporcionar aquela pequena informação (cabível em uma simples linha do texto publicitário), se existentes, seriam de valor insignificante para o município e poderiam ser absorvidas pelo próprio orçamento da publicidade, sem custos adicionais ou com custos mínimos, de forma que a falta de previsão orçamentária, por si só não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma. Interpretação que decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de ponderação orientada pela regra contida no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014 e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Ação julgada improcedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2234052-48.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador:



**Câmara  
Municipal  
de Chapecó**



Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A;  
Data do Julgamento: 31/05/2017; Data de Registro:  
07/06/2017) (grifo nosso)

Este entendimento encontra respaldo no Supremo Tribunal Federal, de acordo com o precedente abaixo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. **Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. (...)2.** Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas n o depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. **A lei em questão n o cria, extingue ou modifica  rg o administrativo, tampouco confere nova atribuição a  rg o da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si s , n o implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado.** Não incide, no caso, a vedac  o constitucional (CF, art. 61,   1 , II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4.   legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não



**Câmara  
Municipal  
de Chapecó**



ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444/RS, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJe2.2.2015, grifos acrescidos). (grifo nosso)

Ainda, cabe trazer à baila trecho do voto do Relator Ministro Dias Toffoli na ADI 2444/RS “(...) *Além disso, é legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. Essa atribuição fiscalizadora e controladora da ação administrativa pelo Parlamento caracteriza um verdadeiro princípio essencial e inerente ao Poder Legislativo, constituindo um dos mecanismos de contrapesos à separação e à independência dos Poderes.*”.

Depreende-se do acima exposto que o legislador municipal possui competência para apresentar projetos de lei que almejem a ampliação da transparência dos serviços públicos, haja vista que a matéria objeto do presente projeto de lei não está elencada no rol dos assuntos cuja iniciativa seja reservada ao Chefe do Executivo, sendo assim, de competência comum.

Desta feita, o legislador municipal, com o fito de aumentar a publicidade da atuação administrativa, possui competência legislativa na apresentação de projetos de lei que regulem a concretização do princípio da transparência, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal.

Portanto, resta assentado, inclusive pela Suprema Corte Federal, o entendimento de que o Poder Legislativo pode editar normas que pretendam dar maior publicidade e transparência à atuação administrativa.



**Câmara  
Municipal  
de Chapecó**



### **III. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o presente Projeto de Lei opino pela **constitucionalidade** do presente Projeto de Lei.

É o parecer, *sub censura*.

Chapecó, 28 de fevereiro de 2020.

  
**Caroline Hoffmann**

Procuradora Municipal Adjunta  
OAB/SC 28.389



**Câmara  
Municipal  
de Chapecó**



**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

Chapecó, 14 de fevereiro de 2020.

Ofício Nº 12/20

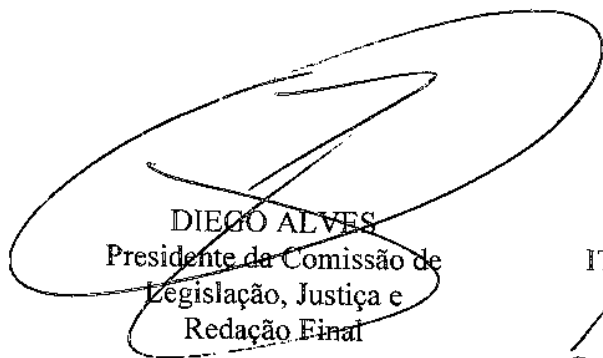
Prezada Senhora,

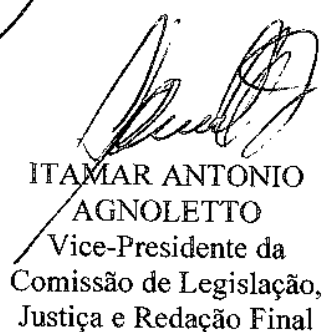
Encaminhamos, anexa, cópia do Projeto nº 04/2020 para que seja dirigido ao setor jurídico dessa Associação, requerendo a análise e emissão de **parecer** da matéria quanto à Legalidade e Constitucionalidade.

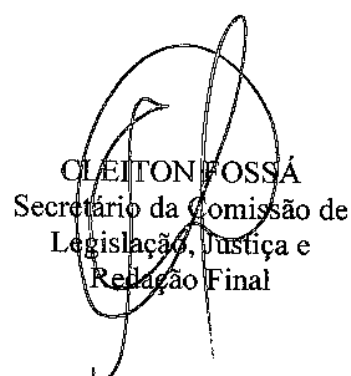
Enviar o parecer para o e-mail: [comissoes@cmc.sc.gov.br](mailto:comissoes@cmc.sc.gov.br).

Colocamo-nos à disposição para elucidar quaisquer dúvidas.

Atenciosamente,

  
DIEGO ALVES  
Presidente da Comissão de  
Legislação, Justiça e  
Redação Final

  
ITAMAR ANTONIO  
AGNOLETTO  
Vice-Presidente da  
Comissão de Legislação,  
Justiça e Redação Final

  
CLEITON FOSSÁ  
Secretário da Comissão de  
Legislação, Justiça e  
Redação Final

À Senhora

RACHEL ELMA MOHR STEIERNAGEL

Presidente da Associação das Câmaras Municipais do Oeste Catarinense - ACAMOSC  
Chapecó - SC

## **PARECER JURÍDICO ORIENTATIVO Nº 502, DE 19 FEVEREIRO DE 2019**

**DIREITO ADMINISTRATIVO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. COMPETENCIA PARA LEGISLAR CONCORRENTE. POSSIBILIDADE DE PROPOSITURA. PRINCÍPIO DA EFICIENCIA.**

### **1 – SOLICITAÇÃO**

O Vereador Cleiton Fossá da Câmara de Vereadores de Chapecó/SC solicitou parecer jurídico referente a seguinte projeto de lei:

#### **PROJETO DE LEI Nº /2020**

Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da Administração Pública Municipal, direta ou indireta.

**O PREFEITO MUNICIPAL DE CHAPECÓ**, Estado de Santa Catarina, no uso de suas atribuições legais, faz saber que a Câmara de Municipal de Chapecó aprovou e fica sancionada a seguinte Lei:

Art. 1º Na publicidade ou propaganda institucional da Administração Pública de Chapecó, deverá constar no anúncio ou campanha veiculada nos meios de comunicação, as seguintes informações:

- I – o custo total da peça ou do anúncio ao erário municipal;
- II – o número desta Lei;
- III – a quantidade de exemplares ou de inserções, no caso de veiculação impressa; e
- IV – o valor do patrocínio, no caso de materiais de eventos patrocinados.

§1º Nos casos de publicidade institucional veiculadas nos meios de divulgação própria da Administração Pública Municipal, deverá ser informado o valor gasto na produção do anúncio ou campanha.

§2º Nas emissoras de rádio as informações referentes ao valor de produção e veiculação, deverão ser disponibilizadas no site do Poder contratante, em até 5 (cinco) dias após a veiculação.

Art. 2º A inobservância desta Lei, importa em multa de 250 Unidades Fiscais de Referência Municipal – URFM, ao meio de comunicação que veicular o anúncio.

Parágrafo único. Em caso de reincidência a multa será aplicada em dobro.

Art. 3º As Multas aplicadas em decorrência do descumprimento desta lei, serão destinadas ao Fundo Municipal para Reconstituição de Bens Lesados - FMRBL.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Não houve solicitação de parecer jurídico sobre determinada controvérsia ou um ponto em específico do projeto, razão pela qual, por ora, nos limitamos a emitir parecer nos pontos que entendemos relevante se ater.

Por essas razões, advertimos que o presente parecer está limitado exclusivamente à análise geral do projeto de lei, isoladamente considerado. Caso necessária análise mais contida acerca de uma dúvida em específico, estaremos à disposição.

Delimitado o objeto de apreciação, o presente parecer, de caráter **não vinculativo e não exauriente**, visa colaborar de forma técnica para o aprimoramento da legislação municipal.

## **2 DA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE**

### **2.1 Preliminarmente**

Antes da análise de mérito, faz-se necessária a análise dos requisitos formais, a fim de responder se a autoridade proponente é a competente para a sua proposição e se a forma escolhida é a correta.

Para que o projeto de lei seja constitucional e legal é necessário fazer uma leitura simétrica entre os artigos 2º e 30, I ambos da Constituição Federal; artigo 112, I da Constituição do Estado de Santa Catarina. Vejamos:

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

*Art. 30. Compete aos Municípios da Constituição Federal:*

- I - Legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*
- (...)*

Já a constituição do Estado de Santa Catarina, simetricamente, ratifica o disposto constitucional:

*Art. 112 — Compete ao Município:*

*I - Legislar sobre assuntos de interesse local;*

A Lei Orgânica do Município de Chapecó assim define:

**Art. 83** Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

(...)

IX - Organização administrativa municipal;

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento à ADI nº 2444, assim definiu:

2 - Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, parágrafo 1º, II, e)

Nesse sentido, ressaltamos que os projetos de leis de iniciativa do Poder Legislativo não podem criar obrigações sobre servidores públicos ou obrigações ao Poder Executivo no âmbito do interesse local do Município. A visto disso, o professor Hely Lopes Meirelles, (*in* Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, São Paulo, 14ª ed., pags 605/606), leciona sobre a Competência normativa do Poder Legislativo Municipal:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a **conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município, estabelece, apenas, normas de administração.** De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvando causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo, **o que não pode é prever situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e**



**atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial."**

Ainda, a título de argumentação é a jurisprudência a respeito do tema definidas pelo STF:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL N. 4.566/09. INICIATIVA PARLAMENTAR. REGULAMENTAÇÃO DA COLETA DE ÓLEO VEGETAL E SEUS RESÍDUOS. **IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA AGENTES E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE TOTAL OU PARCIAL DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280 DO STF. INVIABILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. Lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública é formalmente inconstitucional, porquanto compete privativamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de tais leis. (Precedentes: ADI n. 2.857, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Pleno, DJe de 30.11.07; ADI n. 2.730, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 28.5.10; ADI n. 2.329, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 25.6.10; ADI n. 2.417, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Pleno, DJ de 05.12.03; ADI n. 1.275, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe de 08.06.10; RE n. 393.400, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 17.12.09; RE n. 573.526, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 07.12.11; RE n. 627.255, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 23.08.10, entre outros).**

3. In casu, o acórdão recorrido assentou: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – OBJETO – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL, QUE REGULAMENTA A COLETA DE ÓLEO VEGETAL (COZINHA) E SEUS RESÍDUOS – **IMPOSIÇÃO DE NOVOS DEVERES E ATRIBUIÇÕES PARA AGENTE E ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS – ATOS DE GESTÃO – MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE – PEDIDO PROCEDENTE.**

É inconstitucional, por se ofensiva ao princípio da separação dos poderes (artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo), a lei de iniciativa parlamentar, promulgada pelo Presidente da Câmara dos Vereadores, que impõe novos deveres e atribuições aos órgãos e agentes administrativos municipais. A imposição de novos deveres aos órgãos e agentes administrativos municipais consiste em ato de gestão que é de iniciativa privativa do Prefeito." 4. Recurso extraordinário a que se nega seguimento.

Dessa forma, quanto ao aspecto formal, o presente projeto de lei não padece de vícios, ou seja, a iniciativa para a propositura encontra-se respeitada,

uma vez que a matéria não se encontra nas competências privativas do Chefe do Poder Executivo<sup>1</sup>.

## 2.2 Do Mérito

O Presente projeto de lei dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da Administração Pública Municipal, direta e indireta. O objetivo principal da proposição é fiscalizar e tornar público os gastos com publicidade institucional, e proporcionar mais transparência aos recursos públicos.

No que se refere a publicidade é importante mencionarmos algumas considerações sobre o regramento Constitucional referente à publicidade dos atos dos Poderes do Estado, o que se pode encontrar no art. 37, § 1º, cujo teor é o seguinte:

Art. 37 [...] § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O princípio da publicidade, inscrito no art. 37, da Constituição Federal, desdobra-se na exigência de que os atos normativos emanados dos Poderes da República – como leis, editais, contratos administrativos, etc. – sejam publicados em órgão oficial como requisito para a produção de efeitos externos, como ensina a doutrina. A publicidade não está ligada à validade do ato, mas à sua eficácia, isto é, enquanto não publicado, o ato não estaria apto a produzir efeitos.

Ademais, diversas leis federais dispõem sobre o princípio da publicidade, a exemplo do artigo 1º da Lei n. 8.666/93:

---

<sup>1</sup> Competências previstas no artigo 61 da Constituição Federal.

“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de **publicidade**, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

Ainda no mesmo regramento jurídico, o artigo 16 da Lei n.8.666/93 dispõe sobre a divulgação oficial, como forma de dar amplitude ao princípio da publicidade:

Art. 16. Será dada **publicidade**, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação”.

Como se vê, a referida lei trata de maneira explícita o princípio da publicidade, segundo o qual a administração não deve cometer atos obscuros, a custa da revelia da sociedade. A administração tem o dever de divulgar suas ações de forma ética e democrática.

Para a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 359), o princípio da publicidade diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade. A não obrigatoriedade do princípio em análise somente ocorre em casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração Pública. Nesse caso, será previamente declarado o sigilo do procedimento.

Ainda, a Lei Federal n. 12.527 de 2011 assegurou o direito de informações sobre os gastos públicos obrigando a União, Estados e Distrito Federal e Municípios a prestarem informações necessárias:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

(...)

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

Dessa maneira, o princípio da publicidade deve ser respeitado por toda administração pública, conforme as leis elencadas, uma vez que se trata de um princípio que rege toda administração pública. No que tange ao projeto de

lei, este não cria obrigações ao Poder Executivo, apenas estabelece uma forma de respeitar a publicidade.

### **3 – CONCLUSÃO**

Considerando o exposto, o parecer de caráter não vinculativo e não exauriente, pela **legalidade** do presente projeto de lei, conforme fundamentação do presente parecer.

Informarmos, outrossim, que o presente parecer não tem o condão de exaurir a matéria ou mesmo caráter vinculatório, sendo apenas ferramenta para colaborar com o legislativo municipal.

É o parecer. Chapecó, 19 de fevereiro de 2020.



**PRISCILA DO AMARAL**  
OAB/SC 43.812



**FERNANDO PANSERA**  
OAB/SC 29.590



**Câmara  
Municipal  
de Chapecó**



**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

Chapecó, 14 de fevereiro de 2020.

Ofício Nº 11/20

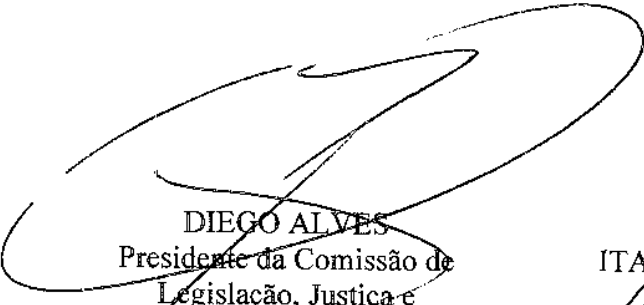
Prezado Senhor,

Encaminhamos, anexa, cópia do Projeto nº 04/2020 para que seja dirigido ao setor jurídico dessa Associação, requerendo a análise e emissão de **parecer** da matéria quanto à Legalidade e Constitucionalidade.

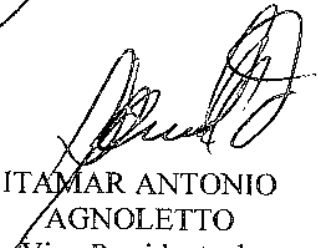
Enviar o parecer para o e-mail: [comissoes@cmc.sc.gov.br](mailto:comissoes@cmc.sc.gov.br).

Colocamo-nos à disposição para elucidar quaisquer dúvidas.

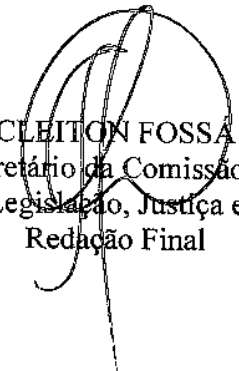
Atenciosamente,



**DIEGO ALVES**  
Presidente da Comissão de  
Legislação, Justiça e  
Redação Final



**ITAMAR ANTONIO  
AGNOLETTTO**  
Vice-Presidente da  
Comissão de Legislação,  
Justiça e Redação Final



**CLEITON FOSSA**  
Secretário da Comissão de  
Legislação, Justiça e  
Redação Final

Ao Senhor  
**ILMAR DALLA COSTA**  
Superintendente Executivo da UVESC - União dos Vereadores do Estado de Santa Catarina.  
Florianópolis - SC

## Projeto 4/2020 - Comissão de Legislação

2 mensagens

Comissões Permanentes <comissoes@cmc.sc.gov.br>

26 de agosto de 2020 17:13

Para: Diego Alves <diegoalves@cmc.sc.gov.br>, Itamar <itamar@cmc.sc.gov.br>, Cleiton Fossá <cleitonfossa@cmc.sc.gov.br>

Prezados, foi solicitado pela Comissão, pareceres sobre o referido projeto.

Os pareceres que obtivemos estão em anexo, no entanto não tivemos resposta da UVESC.


Contudo, e levando em conta o prazo já expirado, acreditamos ser possível formular votação com os pareceres que seguem.


Aguardamos seus votos sobre este projeto.


Att.

Setor Comissões.

### 3 anexos

 **PARECER ACAMOSC Projeto 04 2020 502- CHAPECÓ - OBRIGATORIEDADE DA DIVULGAÇÃO DOS GASTOS RELATIVOS AS PUBLICIDADES IMPRESSAS OU DIGITAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DIRETA OU INDIRETA.pdf**  
331K

 **PROJETO 04 DE 2020.pdf**  
1841K

 **Parecer da Casa Projeto 04 2020.pdf**  
3299K

Diego Alves <diegoalves@cmc.sc.gov.br>

31 de agosto de 2020 15:18

Para: Comissões Permanentes <comissoes@cmc.sc.gov.br>

Determino seja aguardado o parecer da UVESC. Saliento que, enquanto o parecer não aportar aos autos do Projeto de Lei, todos os seus prazos estão suspensos (conforme estatui o Regimento Interno, eu seu artigo 71), não havendo qualquer prazo expirado, portanto.

Considero essenciais os pareceres, para verificar se há vício de origem, considerando conter o projeto parâmetros de publicidade, gerando portanto obrigações à municipalidade.

Oficie-se à UVESC, solicitando a gentileza de emissão do parecer com brevidade, encaminhando cópia deste parecer.

[Texto das mensagens anteriores oculto]

Atenciosamente,

Diego Alves  
Vice Presidente

**Parecer Projeto de Lei nº 004/2020 - Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da Administração Pública Municipal, direta e indireta.**

2 mensagens

juridico@uvesc.org.br <juridico@uvesc.org.br>

17 de setembro de 2020 09:30

Responder a: juridico@uvesc.org.br

Para: comissoes@cmc.sc.gov.br

De: Assessoria Jurídica/UVESC

Para: Câmara de Vereadores de Chapecó

Assunto: Projeto de Lei nº 004/2020 – Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da Administração Pública Municipal, direta e indireta.

Consulta-nos a Câmara de Vereadores de Chapecó sobre o Projeto de Lei nº 004/2020 – Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da Administração Pública Municipal, direta e indireta. Projeto de iniciativa de Vereador.

Cabe-nos, esclarecer quanto à iniciativa da matéria.

Primeiramente, temos que ver sobre a iniciativa privativa do Executivo, prevista na Lei Orgânica Municipal, estabelecida no art. 51 da LOM de Chapecó:

*"Art. 51 - São iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*I - a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, fixação ou aumento de sua remuneração;*

*II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autárquica, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*III - criação, estruturação e atribuições das secretarias, departamentos ou diretorias equivalentes e órgãos da administração pública direta e indireta;*

*IV - matéria orçamentária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.*

*Parágrafo Único - Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no Inciso IV, primeira parte, deste artigo."*

A constituição federal fala sobre a iniciativa privativa no art. 61:

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.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

*II - disponham sobre:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*

*d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;* *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.* *(Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

É oportuna também, neste passo, a lição de Hely Lopes Meirelles:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos



servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" ("Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 441).

É importante considerar, que o Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).



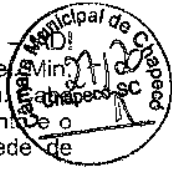
O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, **sob rito da repercussão geral**, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte "no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos".

Importante salientar o que preconizada na Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação.

Também a jurisprudência dos tribunais vem autorizando a instituição de leis de iniciativa parlamentar que fomentam a transparência e controle social. A título de exemplo colaciona-se a ementa abaixo, originada no Supremo Tribunal Federal:

"EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como "norma geral". 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-20150029."

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO 328.896 SÃO PAULO RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO RECTE. : MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL RECD. : MUNICÍPIO DE GARÇA ADV. : LUIZ CARLOS GOMES DE SÁ EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RE CONHECIDO E PROVIDO. - Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969. Precedentes. DECISÃO: O presente recurso extraordinário foi interposto contra decisão, que, proferida, em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade (CF, art. 125, § 2º), pelo Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça local, acha-se consubstanciada em acórdão assim ementado (fls. 324): "Ação direta de inconstitucionalidade. Lei tributária benéfica. Iniciativa do projeto cabente, exclusivamente, ao Prefeito. Afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ação procedente." (grifei) A parte ora recorrente, ao deduzir o apelo extremo em questão, sustentou que o Tribunal "a quo" teria transgredido os preceitos inscritos nos arts. 2º e 61, § 1º, da Constituição da República. A análise dos autos evidencia que o acórdão mencionado diverge da diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na matéria em referência. Com efeito, não mais assiste, ao Chefe do Poder Executivo, a prerrogativa constitucional de fazer instaurar, com exclusividade, em matéria tributária, o concernente processo legislativo. Esse entendimento - que encontra apoio na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou no tema ora em análise (RTJ 133/1044 - RTJ 176/1066-1067) - consagra a orientação de que, sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I): "A Constituição Federal de 1988 não reproduziu em seu texto a norma contida no art. 57, I, da Carta Política de 1969, que atribuía, ao Chefe do Poder Executivo da União, a iniciativa de leis referentes a matéria financeira, o que impede, agora, vigente um novo ordenamento constitucional, a útil invocação da jurisprudência que se formou, anteriormente, no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que tal constituía princípio de observância necessária, e de compulsória aplicação, pelas unidades federadas." (RTJ 133/1044, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) - 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 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. - 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." (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) Impende advertir, ainda, na linha do magistério jurisprudencial desta Suprema Corte (RTJ 176/1066-1067, v.g.), que se revela inaplicável, aos Estados-membros e aos Municípios, ante a sua evidente impertinência, a norma inscrita no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição, pois a cláusula consubstanciada nesse preceito constitucional concerne, unicamente, às proposições legislativas que disponham sobre matéria tributária pertinente aos Territórios Federais. Cumpre ressaltar, por necessário, que essa orientação vem sendo observada em sucessivas decisões - monocráticas e colegiadas - proferidas no âmbito desta



Suprema Corte (ADI 2.392-MC/ES, Rel. Min. MOREIRA ALVES – ADI 2.464-MC/AP, Rel. Min. ELLEN GRACIE – ADI 3.205/MS, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – AI 431.044/SP, Rel. Min. GILMAR MENDES – RE 309.425-Agr/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – RE 341.882/SP, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – RE 362.573-Agr/MG, Rel. Min. EROS GRAU). O Ministro EROS GRAU registrou, finalmente, tratando-se da hipótese prevista no art. 125, § 2º, da Constituição da República, que o provimento de recursos extraordinários interpostos contra acórdãos proferidos por Tribunais de Justiça em sede de fiscalização normativa abstrata têm sido veiculados em decisões monocráticas emanadas dos Ministros Relatores da causa no Supremo Tribunal Federal, desde que, tal como sucede na espécie, o litígio constitucional já tenha sido definido pela jurisprudência prevalente no âmbito deste Tribunal (RE 243.975/RS, Rel. Min. ELLEN GRACIE – RE 334.868-Agr/RJ, Rel. Min. CARLOS BRITTO – RE 336.267/SP, Rel. Min. CARLOS BRITTO – RE 353.350-Agr/ES, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – RE 369.425/RS, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RE 371.887/SP, Rel. Min. CARMEN LÚCIA – RE 396.541/RS, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – RE 415.517/SP, Rel. Min. CEZAR PELUSO – RE 421.271-Agr/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES – RE 444.565/RS, Rel. Min. GILMAR MENDES – RE 461.217/SC, Rel. Min. EROS GRAU – RE 501.913/MG, Rel. Min. MENEZES DIREITO – RE 592.477/SP, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – RE 601.206/SP, Rel. Min. EROS GRAU – AI 348.800/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – AI 258.067/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Sendo assim, e pelas razões expostas, conheço do presente recurso extraordinário, para dar-lhe provimento (CPC, art. 557, § 1º-A), em ordem a julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Garça/SP. Publique-se. Brasília, 09 de outubro de 2009. Ministro CELSO DE MELLO Relator”

É essa a tese que prevalece no Supremo Tribunal Federal. Em recente Acórdão, da lavra do em. Ministro Eros Grau, ficou consignado:

“O texto normativo impugnado dispõe sobre matéria de caráter tributário, isenções. matéria que, segundo entendimento dessa Corte, é de iniciativa comum ou concorrente; não há, no caso, iniciativa [parlamentar] reservada ao Chefe do Poder Executivo. **Tem-se por superado, nesta Corte, o debate a propósito de vício de iniciativa referente à matéria tributária**” (ADI 3.809/ES, j. 14.6.07. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em 15 out. 2008, g.n.).

Os seguintes julgados comprovam essa assertiva:

“EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo duplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes” (ADI 3205/MS – Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Julgamento: 19/10/2006, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação DJ 17-11-2006 PP-00047)

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE FIXA MULTA AOS ESTABELECIMENTOS QUE NÃO INSTALAREM OU NÃO UTILIZAREM EQUIPAMENTO EMISSOR DE CUPOM FISCAL. PREVISÃO DE REDUÇÃO E ISENÇÃO DAS MULTAS EM SITUAÇÕES PRÉ-DEFINIDAS. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA NÃO LEGISLOU SOBRE ORÇAMENTO, MAS SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA CUJA ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA ENCONTRA-SE SUPERADA. MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE” (ADI 2659/SC – Min. NELSON JOBIM, Julgamento: 03/12/2003, Publicação DJ 06-02-2004 PP-00022).

Vale lembrar que inexistente reserva de iniciativa em matéria tributária, conforme já proclamado pelo Excelso Pretório em inúmeros outros precedentes (ADI 2.464, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 11-4-2007, Plenário, DJ de 25-5-2007; RE 328.896, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 9-10-2009, DJE de 5-11-2009; ADI 2.392-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 28-3-2001, Plenário, DJ de 1º-8-2003; ADI 2.474, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-3-2003, Plenário, DJ de 25-4-2003; ADI 2.638, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-2-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006), tratando-se, portanto, de matéria de iniciativa geral ou concorrente, o que torna completamente desprovida de consistência jurídica a alegação de vício formal de iniciativa, contida na petição inicial, e de afronta ao princípio da separação dos poderes.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI RONDONIENSE N. 3.057/2013. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVO DE LEI ANTERIOR PELA QUAL SE ACRESCENTAVAM TAXAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO NA TABELA DE SERVIÇOS E TAXAS DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE RONDÔNIA – DETRAN/RO. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO PARA PROPOR PROJETO DE LEI REGULANDO MATÉRIA TRIBUTÁRIA. AL. B DO INC. II DO § 1º DO ART. 61 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGADA OFENSA AO INC. I DO ART. 163 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.** 1. Não ofende a al. b do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República lei estadual, de iniciativa parlamentar, que trate de matéria tributária. Aplicação do dispositivo restrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na esfera exclusiva dos territórios federais. Precedentes. 2. Ausência de ofensa ao inc. I do art. 163 da Constituição da República, pelo qual se determina que caberá à lei complementar dispor sobre finanças públicas, não se referindo aos requisitos para a renúncia de receitas previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Análise de contrariedade à Constituição dependente da apreciação prévia de conformidade da lei estadual com a Lei de Responsabilidade Fiscal: ofensa indireta à norma constitucional. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar constitucional a Lei n. 3.057/2013 de Rondônia. (STF – ADI: 5005 RO – RONDÔNIA 9989960-40.2013.1.00.0000, Relator: Min. CARMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019)

**Inteiro teor do Acordo do STF em anexo ao presente parecer.**

Ao que se tem das jurisprudências citadas acima, vem autorizando a instituição de leis de iniciativa parlamentar que fomentam a transparência e controle social. A título de exemplo a primeira citada a cima, originada no Supremo Tribunal Federal.

Cumpra esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo.

O renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra *Direito Administrativo Brasileiro*, Editora Malheiros, ensina:

"O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões....."



É para culminar com tal entendimento, o Supremo Tribunal Federal, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito *verbis*:

"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 da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador". (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Meilo – STF).


É nossa opinião, salvo melhor juízo.  
16/09/2020

Kafka & Rengel Advocacia e Consultoria Jurídica  
Assessoria Jurídica da UVESC

juridico@uvesc.org.br <juridico@uvesc.org.br>  
Responder a: juridico@uvesc.org.br  
Para: comissoes@cmc.sc.gov.br

17 de setembro de 2020 09:32

[Texto das mensagens anteriores oculto]

 STF\_ADI\_5005\_b3bf0.pdf  
698K



05/11/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.005 RONDÔNIA**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

**EMENTA:** *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI RONDONIENSE N. 3.057/2013. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVO DE LEI ANTERIOR PELA QUAL SE ACRESCENTAVAM TAXAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO NA TABELA DE SERVIÇOS E TAXAS DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE RONDÔNIA – DETRAN/RO. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO PARA PROPOR PROJETO DE LEI REGULANDO MATÉRIA TRIBUTÁRIA. AL. B DO INC. II DO § 1º DO ART. 61 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGADA OFENSA AO INC. I DO ART. 163 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.*

1. *Não ofende a al. b do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República lei estadual, de iniciativa parlamentar, que trate de matéria tributária. Aplicação do dispositivo restrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na esfera exclusiva dos territórios federais. Precedentes.*

2. *Ausência de ofensa ao inc. I do art. 163 da Constituição da República, pelo qual se determina que caberá à lei complementar dispor sobre finanças públicas, não se referindo aos requisitos para a renúncia de receitas previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Análise de contrariedade à Constituição dependente da apreciação prévia de conformidade da lei estadual com a Lei de Responsabilidade Fiscal: ofensa indireta à norma constitucional. Precedentes.*

3. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar constitucional a Lei n. 3.057/2013 de Rondônia.*

**ACÓRDÃO**



ADI 5005 / RO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **em julgar improcedente a ação direta, para declarar constitucional a Lei n. 3.057/2013 do Estado de Rondônia**, nos termos do voto da Relatora. Sessão de 25.10.2019 a 4.11.2019.

Brasília, 5 de novembro de 2019.

Ministra CÁRMEN LÚCIA  
Relatora



27/09/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.005 RONDÔNIA**

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA  
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

**RELATÓRIO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar ajuizada pelo Governador de Rondônia contra Lei estadual n. 3.057, de 13.5.2013, por alegada contrariedade à al. *b* do inc. II do § 1º do art. 61 e o inc. I do art. 163 da Constituição da República.

Na norma impugnada se estabelece:

*“Lei n. 3.057, de 13 de maio de 2013.*

*Revoga o artigo 3º da Lei n. 2.948, de 26 de dezembro de 2012, que alterou a tabela de serviços e taxas do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RO, e restaura a redação original do Anexo Único da Lei n. 2.186, de 25 de novembro de 2009.*

*Art. 1º. Fica revogado o artigo 3º da Lei n. 2.948, de 26 de dezembro de 2012, que alterou a tabela de serviços e taxas do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RO.*

*Art. 2º. Diante da revogação do artigo 3º da Lei n. 2.948, de 2012, fica restaurada a redação original do Anexo Único da Lei n. 2.186, de 25 de novembro de 2009, acrescidas das taxas instituídas através dos incisos I e II do artigo 1º da Lei n. 2.948, de 2012*

*Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação”.*

Narra o autor que “a presente ação propõe-se a questionar a



ADI 5005 / RO

*constitucionalidade da Lei n. 3.057, de 13 de maio de 2013, promulgada que foi pelo Presidente da Assembleia Legislativa Estadual, com flagrante inconstitucionalidade formal, em razão do vício de iniciativa, em face da Constituição Estadual” (fl. 4, e-doc. 1).*

*Alega que, “em matéria tributária, a competência é concorrente, cabendo à iniciativa de Projeto de Lei que cria ou aumenta tributos a qualquer membro do Poder Legislativo. Todavia, tal entendimento deve ser diverso quando se trate de leis tributárias benéficas, que devem ser de iniciativa privada do Chefe do Poder Executivo” (fl. 6, e-doc. 1).*

*Pondera que “não existe previsão da desoneração pretendida na LDO para o ano de 2013 (Lei 2.799 de 18 de julho de 2012), ou seja, previsão específica, nem indicação de que qualquer medida neste sentido possa ser adotada por iniciativa do Poder Legislativo. Tal previsão tem o condão de tentar evitar que o Poder Executivo seja surpreendido, durante a execução do orçamento, com repentina alteração de sua programação orçamentário-financeiro, já afetada sobremaneira pela redução dos repasses federais” (fl. 10, e-doc. 1).*

*Assevera que “a situação em análise constitui-se, portanto, em vício formal extrínseco ao processo legislativo, ou, como prefere a doutrina nacional, ‘vício de inconstitucionalidade por violação a pressupostos objetivos do ato normativo’” (fl. 11, e-doc. 1).*

*Afirma que, “mesmo tendo sido objeto de veto por parte do Chefe do Poder Executivo Estadual, ao correto argumento de que estaria havendo invasão da competência privativa conferida ao mesmo pelo Constituinte Originário, seus fortes argumentos não foram exitosos, tendo em vista que o seu veto foi derrubado pelo Parlamento Estadual” (fl. 14, e-doc. 1).*

*Acrescenta que na lei impugnada “afronta[-se] a Lei Complementar n. 101/2000, tendo em vista tratar a mesma de redução de valor de tributo, que por sua vez, acarreta renúncia de receita, bem como, igualmente viola o artigo 163 da*



ADI 5005 / RO

*Constituição Federal*” (fl. 16, e-doc. 1).

Requer medida cautelar para suspender-se a Lei estadual n. 3.057/2013 até o julgamento final da presente ação direta.

No mérito pede seja declarada a inconstitucionalidade integral da Lei n. 3.057/2013 de Rondônia.

Em 5.8.2013, o Ministro Dias Toffoli, então Relator, aplicou o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

A Assembleia Legislativa de Rondônia, nas informações prestadas, defendeu a constitucionalidade da lei impugnada e asseverou que *“não há se falar em vício formal na iniciativa da presente lei, visto que em se tratando de tributos, a iniciativa é privativa do Presidente da República, matéria que seja afeta aos territórios federais. Já no caso de matéria tributária de competência legislativa dos estados, a iniciativa é concorrente entre o Chefe do Poder executivo e o Legislativo Estadual”* (fl. 4, e-doc. 13).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido, em parecer cuja ementa se transcreve:

*“Lei n. 3.057/2013 do Estado de Rondônia: revogação de dispositivo de lei anterior que alterara a Tabela de Serviços e Taxas do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RO. Diploma de origem parlamentar. Ausência de violação à reserva de iniciativa do Poder Executivo. O artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Carta Maior, diz respeito, tão somente, aos Territórios Federais. Precedentes dessa Corte Suprema. Ausência de afronta direta ao disposto pelo artigo 163, inciso I, da Constituição da República. Manifestação pela improcedência do pedido”* (e-doc. 11).

O Procurador-Geral da República opinou pela improcedência do pedido:





ADI 5005 / RO

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.057/2013 do Estado de Rondônia. Revogação da tabela de serviços e taxas do Detran/RO. Restabelecimento da tabela anterior, com algumas alterações. Iniciativa parlamentar. Ausência de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para tratar de normas sobre direito tributário. Art. 61, §1º, II, “b”, da Constituição, refere-se apenas aos Territórios federais. Inexistência de afronta direta ao art. 163, I, da Carta Constitucional. Constitucionalidade da norma. Parecer pela improcedência do pedido” (e-doc. 14).*

É o relatório.



27/09/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.005 RONDÔNIA**

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Discute-se na presente ação direta a validade constitucional da Lei estadual rondoniense n. 3.057, de 13.5.2013, pela qual se dispõe sobre tabela de serviços e taxas do Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia – Detran/RO revogando-se a tabela então vigente com restauração da tabela anterior, prevista pela Lei estadual n. 2.186, de 25.11.2009.

**2. Na Lei impugnada se estabelece:**

*“Lei n. 3.057, de 13 de maio de 2013.*

*Revoga o artigo 3º da Lei n. 2.948, de 26 de dezembro de 2012, que alterou a tabela de serviços e taxas do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RO, e restaura a redação original do Anexo Único da Lei n. 2.186, de 25 de novembro de 2009.*

*Art. 1º. Fica revogado o artigo 3º da Lei n. 2.948, de 26 de dezembro de 2012, que alterou a tabela de serviços e taxas do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RO.*

*Art. 2º. Diante da revogação do artigo 3º da Lei n. 2.948, de 2012, fica restaurada a redação original do Anexo Único da Lei n. 2.186, de 25 de novembro de 2009, acrescidas das taxas instituídas através dos incisos I e II do artigo 1º da Lei n. 2.948, de 2012.*

*Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação”.*

**3. Nas normas consideradas contrariadas se prevê:**

*“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*



ADI 5005 / RO

*Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)*

*II - disponham sobre: (...)*

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

*"Art. 163. Lei complementar disporá sobre:*

*I - finanças públicas (...)"*.

4. Na Lei n. 2.186/2009, de Rondônia, dispõe-se sobre as taxas referentes à prestação de serviços executados pelo Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia – Detran/RO. No Anexo Único dessa lei se previa extensa tabela listando os diversos serviços de competência do Detran/RO e o correspondente valor a ser cobrado pela prestação de cada um deles. Em 2012, foi editada a Lei estadual n. 2.948, pela qual se instituíram duas novas taxas de serviço, acrescentando-as ao Anexo Único da Lei n. 2.186/2009.

Pela Lei estadual n. 3.057/2013, questionada na presente ação, revogou-se expressamente o art. 3º da Lei rondoniense n. 2.948/2012, no qual se havia acrescentado duas novas taxas à lei, restaurando-se a vigência da tabela anterior contemplada pela Lei estadual n. 2.186/2009, portanto, mais benéfica ao contribuinte.

Afirma o autor que na lei impugnada, de iniciativa parlamentar, ao se dispor sobre matéria tributária e orçamentária que teria implicado diminuição de receita, teria sido afrontado o disposto na al. *b* do inc. II do § 1º do art. 61 e no inc. I do art. 63 da Constituição da República.

5. Sobre eventual inconstitucionalidade formal da lei impugnada, ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal assentou que as normas constitucionais pelas quais regulamentadas as matérias de iniciativa



ADI 5005 / RO

privativa do Presidente da República previstas no § 1º do inc. II do art. 61 da Constituição da República são de reprodução obrigatória pelos Estados-membros (ADI n. 5.260, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 29.10.2018; ADI n. 5.293, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 21.11.2017; e RE n. 505.476-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 6.9.2012).

Entretanto, em se tratando do disposto na al. *b* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, referido dispositivo não se traduz em norma de observância obrigatória, pois veicula norma de caráter federal, aplicável na esfera da União quando se tratar de normas tributárias aplicáveis exclusivamente aos territórios federais.

A interpretação da norma constitucional prevista na al. *b* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República consiste na inocorrência de óbice à iniciativa parlamentar para deflagrar processo legislativo pelo qual se trate de matéria tributária, salvo em se tratando de normas tributárias destinadas aos territórios federais.

6. A questão posta não é nova no Supremo Tribunal Federal. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2464, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, reiterou-se o entendimento pelo qual se compreende que a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para tratar de matéria tributária, prevista na al. *b* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República, refere-se apenas aos territórios federais.

Confira-se:

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 553/2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. DESCONTO NO PAGAMENTO ANTECIPADO DO IPVA E PARCELAMENTO DO VALOR DEVIDO. BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. 1. Não ofende*



ADI 5005 / RO

o art. 61, § 1º, II, 'b' da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02 2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI nº 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI nº 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 05.02.04. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente" (ADI n. 2.464, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 25.5.2007).

No mesmo sentido, por exemplo:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 268, DE 2 DE ABRIL DE 1990, DO ESTADO DE RONDÔNIA, QUE ACRESCENTOU INCISO AO ARTIGO 4º DA LEI 223/89. INICIATIVA PARLAMENTAR. NÃO-INCIDÊNCIA DO ICMS INSTITUÍDA COMO ISENÇÃO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA: INEXISTÊNCIA. EXIGÊNCIA DE CONVÊNIO ENTRE OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL. 1. A reserva de iniciativa do Poder Executivo para tratar de matéria tributária prevista no artigo 61, § 1º, inciso II, letra 'b', da Constituição Federal, diz respeito apenas aos Territórios Federais. Precedentes. 2. A não-incidência do tributo equivale a todas as situações de fato não contempladas pela regra jurídica da tributação e decorre da abrangência ditada pela própria norma. 3. A isenção é a dispensa do pagamento de um tributo devido em face da ocorrência de seu fato gerador. Constitui exceção instituída por lei à regra jurídica da tributação. 4. A norma legal impugnada concede verdadeira isenção do ICMS, sob o disfarce de



ADI 5005 / RO

*não-incidência. 5. O artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea 'g', da Constituição Federal, só admite a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais por deliberação dos Estados e do Distrito Federal, mediante convênio. Precedentes. Ação julgada procedente, para declarar inconstitucional o inciso VI do artigo 4º da Lei 223, de 02 de abril de 1990, introduzido pela Lei 268, de 02 de abril de 1990, ambas do Estado de Rondônia" (ADI n. 286, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 22.5.2002, DJe 30.8.2002).*

*"EMENTA: I. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, 'b', da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. II. Isenção e privilégio. III. Ação direta de inconstitucionalidade: medida cautelar, em regra, descabida, se a lei impugnada tem caráter de simples autorização ao Poder Executivo, subordinada a sua utilização à edição de regulamento para a qual sequer se estabeleceu prazo: precedentes" (ADI n. 2.304 MC, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJe 15.12.2000).*

7. No inc. II do art. 145 da Constituição da República, consideram-se como espécie tributária as taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Na Lei estadual n. 3.057/2013, norma impugnada, veicula-se matéria essencialmente tributária ao se dispor sobre taxas referentes à prestação dos serviços públicos prestados pelo Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia – Detran/RO.

Não há previsão constitucional que atribua competência reservada ao Chefe do Poder Executivo estadual para deflagrar processo legislativo referente às normas nas quais se disponha sobre direito tributário.



ADI 5005 / RO

Na al. *b* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República se confere, restritivamente, ao Presidente da República, iniciativa privativa para dispor sobre matéria tributária quando se tratar de territórios federais.

8. Nesse sentido, leciona Canotilho 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”* (CANOTILHO, José Gomes. *Comentários à Constituição do Brasil*. Outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1228).

9. No ponto, **tenho por formalmente constitucional a Lei rondoniense n. 3.057/2013.**

10. Quanto à alegada afronta da lei impugnada ao inc. I do art. 163 da Constituição da República, de igual forma, não verifico inconstitucionalidade.

11. Alega o autor que na lei estadual questionada, ao se revogar a tabela de serviços e taxas então vigentes e se restabelecer a tabela anterior, mais benéfica ao contribuinte, regulou-se matéria afeta à renúncia de receitas sem se considerar o disposto no art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e, por consequência, teria sido contrariado o inc. I do art. 163 da Constituição da República.

12. No inc. I do art. 163 da Constituição da República se dispõe:

*“Art. 163. Lei complementar disporá sobre:  
I - finanças públicas”; (...).*



ADI 5005 / RO

13. Pelo dispositivo constitucional em análise, determina-se que caberá à lei complementar dispor sobre finanças públicas, não se referindo aos requisitos para a realização de renúncia de receitas o previsto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

14. A análise de contrariedade à Constituição depende da apreciação prévia de conformidade da lei estadual com a Lei de Responsabilidade Fiscal. A contrariedade à norma constitucional invocada, se existente, é indireta, pois submete-se ao cotejo entre a norma impugnada com norma infraconstitucional, caracterizando-se suposto conflito de legalidade.

15. Nesse sentido os precedentes deste Supremo Tribunal afastam o cabimento de ações de controle concentrado quando a análise da norma questionada dependa de cotejo analítico com normas infraconstitucionais por caracterizar-se ofensa reflexa à Constituição da República:

*“EMENTA: Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Ato normativo de natureza secundária. Ausência de autonomia nomológica. Necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. Ofensa reflexa. Crise de legalidade para cujo exame não se abre o controle concentrado de normas. Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. A jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de não se admitir o controle concentrado de normas secundárias, editadas com o fim de regulamentar a legislação infraconstitucional pertinente, tais como a resolução analisada na ADI, pois elas não retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal. 2. No caso dos autos, não é possível verificar as supostas inconstitucionalidades dos incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação apenas pelo confronto desse ato normativo com a própria Constituição Federal. Para que se evidenciem tais alegações, faz-se imprescindível*





ADI 5005 / RO

*averiguar como as Leis Complementares estaduais nº 174/2014 e nº 103/2004 dispuseram acerca da distribuição da carga horária entre os professores da rede pública de ensino e se a resolução objurgada dispôs de modo diverso sobre o tema. 3. Fazendo-se necessário esse exame, constata-se que se está diante de típica ofensa reflexa ou indireta ao texto constitucional, para cujo deslinde não se presta o controle concentrado de normas. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento" (ADI n. 5.904 AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 28.5.2018).*

**“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame ‘in abstracto’ do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para,**



ADI 5005 / RO

somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. – O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação ‘per relationem’, que incorre ausência de fundamentação quando o ato decisório – o acórdão, inclusive – reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fático-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público – e ao invocá-los como expressa razão de decidir –, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX)” (ADI n. 416 AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 3.11.2014).

“EMENTA: PROCESSO OBJETIVO – INCONSTITUCIONALIDADE – CRIVO DO SUPREMO – ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO – ATUAÇÃO. A teor do disposto no artigo 103, § 3º, da Carta Federal, no processo objetivo em que o Supremo aprecia a inconstitucionalidade de norma legal ou ato normativo, o Advogado-Geral da União atua como curador, cabendo-lhe defender o ato ou texto impugnado, sendo imprópria a emissão de entendimento sobre a procedência da pecha. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – OBJETO. O controle concentrado de constitucionalidade é feito a partir do cotejo do pronunciamento atacado com o Diploma Maior, mostrando-se desinfluyente o fato de haver norma diversa, de índole federal, a tratar



ADI 5005 / RO

*de certo tema – precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.645/PR, Pleno, relatora ministra Ellen Gracie. AGÊNCIA REGULADORA – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. As agências reguladoras estão submetidas, como órgãos administrativos, ao princípio da legalidade. COMPETÊNCIA NORMATIVA – COMÉRCIO – FARMÁCIAS – ARTIGOS DE CONVENIÊNCIA. Constitucional é a lei de estado-membro que verse o comércio varejista de artigos de conveniência em farmácias e drogarias” (ADI n. 4.954, Relator o Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014).*

16. É constitucional lei estadual, de iniciativa parlamentar, pela qual se regule matéria afeta ao direito tributário. Suposta afronta pela lei estadual questionada ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal configura conflito de legalidade e ofensa reflexa à Constituição da República.

17. Pelo exposto, voto no sentido de julgar improcedente o pedido e declarar constitucional a Lei n. 3.057/2013 de Rondônia.

# Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 17 de 22



## PLENÁRIO

### EXTRATO DE ATA

#### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.005**

PROCED. : RONDÔNIA

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

**Decisão:** Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava improcedente o pedido para declarar a constitucionalidade da Lei nº 3.057/2013 de Rondônia, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 20.9.2019 a 26.9.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário



05/11/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.005 RONDÔNIA

VOTO - VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia, em face da Lei Estadual rondoniense nº 3.057/2013, que revogou dispositivo de lei anterior que alterara a Tabela de Serviços e taxas do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RO.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1ª. Fica revogado o artigo 3º da Lei nº 2.948, de 26 de dezembro de 2012, que alterou a tabela de serviços e taxas do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RO.

Art. 2º. Diante da revogação do artigo 3º da Lei nº 2.948, de 2012, fica restaurada a redação original do Anexo único da Lei nº 2.186, de 25 de novembro de 2009, acrescidas das taxas instituídas através dos incisos I e II do artigo 1º da Lei nº 2.948, de 2012.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

O Requerente alega ofensa ao artigo 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, sustentando que é de competência privativa do Governador do Estado a iniciativa de lei que trate de matéria tributária e orçamentária.

Argumenta, ainda, o autor que o diploma impugnado viola o artigo 163, I da Carta Constitucional por ter renunciado receita sem observar os requisitos exigidos pelo artigo 14 da Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Levado o processo a julgamento virtual, o Ministra Relatora CÁRMEN LÚCIA proferiu voto no sentido da improcedência do pedido e declaração de constitucionalidade da norma impugnada.

Naquela ocasião, pedi vista dos autos.



ADI 5005 / RO

É o relatório.

Os argumentos deduzidos conduzem ao juízo de improcedência, como demonstrado pela eminente Relatora.

Quanto ao alegado vício de iniciativa, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL se firmou no sentido de que *“Não ofende o art. 61, § 1º, II, b da Constituição Federal lei oriunda de projeto elaborado na Assembleia Legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais. Precedentes: ADI nº 2.724, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 02.04.04, ADI nº 2.304, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.12.2000 e ADI nº 2.599-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 13.12.02 ”* (ADI 2464, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJe de 25/05/2007).

Assim, não há óbice constitucional que impeça a Assembleia Legislativa estadual de apresentar projeto de lei referente a normas de direito tributário, devendo a lei impugnada ser declarada formalmente constitucional.

Quanto a suposta violação ao artigo 163, I da CF, não se verifica incompatibilidade do texto Constitucional, que se limita à lei complementar competência para dispor sobre finanças públicas, com a situação posta pelo requerente, a qual se refere à renúncia de receitas feita pela lei estadual em análise.

Desse modo, verificar a existência de inconstitucionalidade no ponto demandaria confronto entre a lei impugnada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nessa situação, a jurisprudência desta CORTE afasta o cabimento de ações de controle concentrado, ante a caracterização de ofensa reflexa à Constituição. Nesse sentido: ADI 5.904, (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 28/5/2018); ADI 2.630 AgR (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 05/11/2014; e ADPF 192 AgR (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 17/09/2015).

Diversa é a situação de normas editadas após a alteração do texto constitucional pela Emenda Constitucional 95/2016, que acrescentou o art.



ADI 5005 / RO

113 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, veiculando em sede constitucional a exigência de que *“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*.

De qualquer forma, no caso concreto, não há dúvida de que a norma impugnada não é incompatível com o texto constitucional vigente no momento de sua edição, anterior ao advento da EC 95/2016.

Em vista do exposto, acompanho integralmente o voto da eminente Ministra Relatora.

É o voto.



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.005 RONDÔNIA**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Atentem para os procedimentos relativos ao itinerário processual das ações trazidas à apreciação deste Tribunal. Nada obstante a iniciativa em prol da racionalidade no regular andamento dos trabalhos do Pleno, cuja atividade judicante tem sido sobremaneira dificultada pela invencível avalanche de processos, tem-se por premissa inafastável, considerada a formalização de processo objetivo, a impropriedade de o Supremo pronunciar-se, não em ambiente presencial, mas no dito Plenário Virtual, quando há o prejuízo da organicidade do Direito, do devido processo legal, afastada a sustentação da tribuna.

Faço a observação reiterando, por dever de coerência, ser o Colegiado – órgão democrático por excelência – somatório de forças distintas, cujo resultado pressupõe colaboração, cooperação mútua entre os integrantes, quadro de todo incompatível com a deliberação em âmbito eletrônico.



# Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 22 de 22



## PLENÁRIO

### EXTRATO DE ATA

#### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.005**

PROCED. : RONDÔNIA

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

**Decisão:** Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava improcedente o pedido para declarar a constitucionalidade da Lei nº 3.057/2013 de Rondônia, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 20.9.2019 a 26.9.2019.

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta, para declarar constitucional a Lei n. 3.057/2013 do Estado de Rondônia, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 25.10.2019 a 4.11.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário