



Número: **0809113-53.2023.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Roosevelt Queiroz**

Última distribuição : **10/01/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **SIM**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes | Procurador/Terceiro vinculado |
|--|--|
| PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (AUTOR) | |
| CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO) | DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO) |
| MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS) | |
| MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO) | |

Documentos

| Id. | Data da Assinatura | Documento | Tipo |
|--------------|--------------------|--------------------------------|---------|
| 21972 840 | 15/12/2023 11:57 | <u>Acórdão</u> | ACÓRDÃO |



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Gilberto Barbosa

Processo: 0809113-53.2023.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. GILBERTO BARBOSA

Data distribuição: 22/08/2023 10:39:43

Data julgamento: 04/12/2023

Polo Ativo: PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

Advogado do(a) REQUERIDO: DIOGO PRESTES GIRARDELLO - RO5239-A

RELATÓRIO

Cuida-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, com pedido de medida cautelar de urgência, proposta pelo **Prefeito do Município de Porto Velho** e, com ela, sustenta víncio de inconstitucionalidade formal da LCM 3.063/2023, que autoriza o Município a conceder isenção de imposto predial e territorial urbano sobre imóvel de pessoa com doença rara ou que nessa condição tenha dependentes, id. 21078323.

Afirma que, ao dispor sobre renúncia de receita, a norma impugnada invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo e, sendo assim, afeta diretamente o planejamento e a execução do seu orçamento e o funcionamento de suas secretarias, destacando, ademais, que, ao aprovar a lei, o Parlamento municipal não efetivou prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Diz que, nos termos da Lei 101/2000 e do artigo 113 da ADCT, a proposta legislativa que cria, ou altera, despesa obrigatória ou, ainda, trate de renúncia de receita, deve ser acompanhada da estimativa do impacto financeiro, de modo a demonstrar que a renúncia de receita não afetará as metas de resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo estar acompanhada de medidas de compensação por meio de aumento de receita, o que não se observou no caso.

Destacando jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desta e. Corte, sustenta, em relação à LCM 3.063/2023, inconstitucionalidade formal por macular os artigos 39, §1º, II, "d" da Constituição do Estado, que atribui competência privativa ao Chefe do Poder Executivo para iniciativa de lei que disponha sobre criação, atribuição e funcionamento de suas secretarias.



RHNEZFZHWTArsjByMDJrRGdlVExjeTRySDFGNXRoeVVnZ3BQemlvWnBvaEdRVjBZQ2RzQmVtVmwoclZTbIF0NIerNVR4NUFuUmNFPQ==

Assinado eletronicamente por: GILBERTO BARBOSA - 15/12/2023 11:57:23

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23121511572371300000021827938>

Número do documento: 23121511572371300000021827938

Num. 21972840 - Pág. 1

Fazendo menção a requisitos autorizadores pela reconhecida plausibilidade jurídica e perigo de dano ao erário, requer que seja deferida medida cautelar de urgência para que, até o julgamento da ADI, sejam suspensos os efeitos da LCM 3.063/2023.

Nesse contexto, pede, com efeitos *ex tunc*, a declaração de inconstitucionalidade formal da LCM 3.063/2023, pois invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo e vulnera a autonomia dos poderes, malferindo os artigos 6º e 65, §1º, III e IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho e os artigos 39, §1º, II, d, e 65, III e VII, da Constituição do Estado, em simetria com o artigo 61, §1º, II, b e artigo 84, VI, a da Constituição Federal e artigo 113 da ADCT, id. 21078323.

Em informações, o Presidente da Câmara Municipal afirma que, nos termos do Tema 682/STF, no sentido de que “*inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal*”, não há incompatibilidade formal e material entre a LCM 3.063/2023 e a Constituição do Estado de Rondônia e, por não violar reserva de iniciativa, também preserva a independência entre os poderes.

Nesse contexto, requer que seja indeferido o pedido de medida cautelar e a improcedência da ação direta de inconstitucionalidade, id. 21619885.

Por sua vez, o Município de Porto Velho ratifica as razões postas com a inicial da ação direta de inconstitucionalidade, id. 21800886.

Em que pese intimado, o Estado de Rondônia deixou transcorrer o prazo sem ofertar contrarrazões, o que evidencia a certidão, id. 19991726.

Oficiou no feito, o e. Procurador de Justiça Eriberto Gomes Barroso, manifestando-se pela procedência da ação, id. 218857449.

É o relatório.

VOTO DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

I – Do Pedido Cautelar

Nos termos do artigo 10 da Lei 9.868/99, a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, após audiência dos órgãos ou autoridade de que tenha emanado o ato normativo impugnado, poderá ser deferida por decisão da maioria absoluta dos membros da Corte.



RHNEZFZHWTArsjByMDJrRGdIVExjeTRySDFGNXRoeVVnZ3BQemlvWnBvaEdRVjBZQ2RzQmVtVmwoclZTbIF0NIerNVR4NUFuUmNFPQ==
Assinado eletronicamente por: GILBERTO BARBOSA - 15/12/2023 11:57:23
<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23121511572371300000021827938>
Número do documento: 23121511572371300000021827938

Num. 21972840 - Pág. 2

Não dispondo a lei especial sobre o rito processual específico para a análise do pedido de medida cautelar de urgência em ação direta de constitucionalidade, impõe-se observar os requisitos gerais previstos no artigo 300 do Código de Processo Civil, cabendo, para tanto, que se demonstre os elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Forço ter presente que a LCM 3.063/2023, que autoriza a concessão de isenção de imposto predial e territorial urbano sobre imóvel de pessoa com doença rara ou que tenha dependentes nessa condição, resulta em renúncia de receita e altera despesa obrigatória e, como deveria, não está acompanhada da estimativa do impacto financeiro, de medidas de compensação e de metas de resultados fiscais previstos na lei de diretrizes orçamentárias.

Ao menos nesse olhar primeiro, vislumbro possível invasão da competência do Executivo, o que ofusca o princípio da harmonia e da independência entre os Poderes previsto na Constituição do Estado, o que indica que há fumaça do bom direito a recomendar que seja deferido o pedido cautelar.

O perigo do dano, por sua vez, se mostra evidente em razão dos impactos na gestão administrativa e financeira do Município, que estaria obrigado, sem prévio estudo técnico e planejamento, a efetivar o remanejamento de profissionais e destinar gastos sem prévio e necessário planejamento.

Portanto, identificados os requisitos indispensáveis para antecipação dos efeitos da tutela, impõe-se a suspensão da eficácia da norma.

Ante o exposto, defiro a medida cautelar de urgência para suspender os efeitos da LM 2.850/2021.

II – Do Mérito

Por estar completamente finda a instrução desta ação, com o contraditório das partes e com manifestação do Ministério Público, bem como atento ao permissivo contido no artigo 12 da LM 2.948/2022, em atenção ao princípio da celeridade e economia processual, passo ao enfrentamento do mérito da ação.

Impõe-se transcrever a LCM 3.063/2023, que concede isenção de imposto predial e territorial urbano incidente sobre imóvel de pessoa com doença rara ou que, nessa condição, tenha dependentes e dá outras providências, *verbis*:

"Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder isenção de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) ao imóvel que seja de propriedade e residência do contribuinte, cônjuge e/ou filhos dos mesmos que sejam comprovadamente aposentados por invalidez.

§1º. A isenção de que trata o artigo 1º será concedida somente para um único imóvel do qual o aposentado por invalidez seja proprietário/dependente ou responsável pelo recolhimento dos tributos municipais e que seja utilizado exclusivamente como sua residência e de sua família, independentemente do tamanho do referido imóvel.

§2º. Entende-se por Doenças Raras, para efeitos desta Lei, as doenças que, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), afetam até 65 (sessenta e cinco) pessoas em cada 100.000 (cem mil) indivíduos.

Art. 2º. A isenção de que trata o artigo 1º será concedida somente para um único imóvel do qual o portador da doença considerada rara seja proprietário/dependente



ou responsável pelo recolhimento dos tributos municipais e que seja utilizado exclusivamente como sua residência e de sua família, independentemente do tamanho do referido imóvel.

Art. 3º. Para ter direito à isenção, o requerente deve apresentar cópias dos seguintes documentos:

I – documento hábil comprobatório de que, sendo portador da doença, é o proprietário do imóvel no qual reside juntamente com sua família;

II – quando o imóvel for alugado, contrato de locação no qual conste o requerente como principal locatário;

III – documento de identificação do requerente Cédula de Identidade (RG) e/ou Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e quando o dependente do proprietário for o portador da doença, juntar documento hábil a fim de se comprovar o vínculo de dependência (cópia da certidão de nascimento/casamento e/ou cópia da declaração de imposto de renda);

IV – documento de identificação do requerente;

V – cadastro de Pessoa Física (CPF);

VI – atestado médico fornecido pelo médico que acompanha o tratamento, contendo:

a) Diagnóstico expressivo da doença (anatomopatológico);

b) Estágio clínico atual;

c) Classificação Internacional de Doença (CID);

d) Carimbo que identifique o nome e o número de registro do médico no Conselho Regional de Medicina (CRM).

Art. 4º. A isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) não desobriga o contribuinte do pagamento das taxas.

Art. 5º. Os benefícios de que trata a presente Lei, quando concedidos, serão válidos por 1 (um) ano, após o que deverá ser novamente requerido, nas mesmas condições já especificadas, para um novo período de 1 (um) ano e assim sucessivamente sem limite, e cessará quando deixar de ser requerido.

Parágrafo único. A isenção de que trata a presente Lei se destina às pessoas que estão sob vulnerabilidade socioeconômica. (AC)

Art. 6º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias, suplementadas se necessário.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.” (id. 21078324).

Trata-se, pois, de lei de iniciativa parlamentar e que cuida de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, conforme previsto nos artigos 39, §1º, II, d, 65, VII e 134 da Constituição Estadual, *in verbis*:

“Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.”

“Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]



RHNEZFZHWTArsjByMDJrRGdIVExjeTRySDFGNXRoeVVnZ3BQemlvWnBvaEdRVjBZQ2RzQmVtVmwoclZTbIF0NIerNVR4NUFuUmNFPQ==

Assinado eletronicamente por: GILBERTO BARBOSA - 15/12/2023 11:57:23

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23121511572371300000021827938>

Número do documento: 23121511572371300000021827938

Num. 21972840 - Pág. 4

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;”

“Art. 134. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, obedecendo aos dispositivos estatuídos nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal.”

Como se vê, a Constituição do Estado de Rondônia atribui ao Poder Executivo competência para dispor sobre sua organização e funcionamento, bem como matéria orçamentária, plano plurianual e orçamentos anuais.

Em que pese o Supremo Tribunal Federal tenha firmado entendimento (Tema 682) no sentido de que *“inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal”*, imperioso considerar que a lei em análise não está acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme determina o artigo 113 do ADCT, e sua ausência, constitui inconstitucionalidade formal.

Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPosta VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.

3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.

4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de resarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva.



RHNEZFZHWTArsjByMDJrRGdIvExjeTRySDFGNXRoeVVnZ3BQemlvWnBvaEdRVjBZQ2RzQmVtVmwoclZTbIF0NIerNVR4NUFuUmNFPQ==

Assinado eletronicamente por: GILBERTO BARBOSA - 15/12/2023 11:57:23

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23121511572371300000021827938>

Número do documento: 23121511572371300000021827938

Num. 21972840 - Pág. 5

5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.”(STF, ADI 6102, Tribunal Pleno, Relª. Minª. Rosa Weber, j. 21.12.2020).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, §1º, DA CRFB. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes. 3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.

4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dúvida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.

5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc.”(STF, ADI 6118, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 28.06.2021).

No caso em análise, a isenção fiscal reveste-se de inconstitucionalidade formal por realizar renúncia fiscal de tributos que componham a arrecadação municipal sem prévio estudo



RHNEZFZHWTArsjByMDJrRGdIvExjeTRySDFGNXRoeVVnZ3BQemlvWnBvaEdRVjBZQ2RzQmVtVmwoclZTbIF0NIerNVR4NUFuUmNFPQ==

Assinado eletronicamente por: GILBERTO BARBOSA - 15/12/2023 11:57:23

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23121511572371300000021827938>

Número do documento: 23121511572371300000021827938

Num. 21972840 - Pág. 6

do impacto financeiro, violando, dessa forma, o equilíbrio fiscal do Município, com reflexos direto no orçamento anual e plano plurianual de atribuição constitucionalmente outorgada ao chefe do Executivo para a elaboração do orçamento público.

E nem se diga que se está a cuidar de lei meramente autorizativa, pois, nos casos em que se exige autorização legislativa, ela é posterior e não prévia, isso porque, de pronto, impõe-se primar pela observância da reserva de iniciativa da lei do Executivo e das normas constitucionais e somente depois formalizar a autorização legislativa.

A subversão dessa ordem, com a expedição de autorização prévia, desnuda comportamento heterodoxo da instituição parlamentar em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, com atuação política que exorbita os limites de suas competências.

Abalizada doutrina, analisando a natureza das leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade do Executivo a quem compete solicitar autorização posterior, orienta no sentido de ser inócuas a autorização legislativa daquilo que já está autorizado pela Constituição Federal:

"(...) insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjeiar o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a ...'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Sérgio Resende de Barros. "Leis Autorizativas", in Revista da Instituição Toledo de Ensino, p. 262).

A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, determinação, sendo, portanto, inconstitucional.

Neste sentido, a jurisprudência é forte no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade das leis autorizativas, pois essas *"autorizações"* são mero eufemismo de *"determinações"*, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

"Representação por inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.605/2019, do Município de Volta Redonda. Diploma legal que dispõe sobre a criação do 'Programa Bueiros Inteligentes'. Lei de iniciativa do Poder Legislativo que tem por objetivo prevenir enchentes, alagamentos e desastres naturais decorrentes do entupimento das galerias de águas pluviais, mediante instalação de caixas coletoras em bueiros e bocas de lobo. Matéria que integra o serviço público de saneamento básico, conforme disposto pelo artigo 3º, I, d da Lei Federal nº 11.445/2007. Inaplicabilidade do Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal na hipótese. Diploma



impugnado que não se limita a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à infraestrutura de saneamento básico, indo além dos limites de sua competência ao interferir na gestão administrativa e determinar a prática de atos materiais sem deixar margem de escolha para o Administrador, através da disposição do modo como o Poder Público deve agir e a forma de desenvolver o programa de prevenção de enchentes. Inconstitucionalidade presente também na disposição acerca da autorização ao Poder Executivo para celebração de convênios no intuito de atingir a finalidade da norma. Condutas relacionadas à celebração de convênios, consórcios e instrumentos equivalentes que são típicas matérias administrativas, enquadrando-se dentro da gestão que é de competência exclusiva do Poder Executivo, que delas se valerá à luz do princípio da legalidade, através do poder discricionário, com deliberação da oportunidade e da conveniência ao interesse público. Alegação de ausência de fonte de custeio que não serve, por si só, de fundamentação para a apontada inconstitucionalidade, porquanto somente impede a aplicação do diploma legal impugnado no mesmo exercício financeiro. Precedentes deste Órgão Especial em casos análogos, nos quais houve reconhecimento da inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes e vício de iniciativa. Procedência da representação.” (TJRJ, ADI 00641052020198190000, Pleno, Rel. Des. Marco Antônio Ibrahim, j. 14.09.2020).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N° 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA – AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL – VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO – AÇÃO PROCEDENTE.

A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redunda em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais”. (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Pleno, Rel. Des. Artur Marques, j. 19.05.2010).

Portanto, com a forma de singela aparência autorizativa, a LCM 3.063/2023, que concede isenção de imposto predial e territorial urbano sobre imóvel de pessoa com doença rara ou que tenha dependentes nessa condição, impôs ao Município a obrigação de renunciar receita, não apresentou os estudos de impacto orçamentário e de medidas de compensação, causando, por isso, desequilíbrio nas finanças municipais e interferência de um poder em outro.

Mostra-se evidente a afronta aos artigos 39, §1º, II, “d” e 65, VII e 134 da Constituição do Estado e, por simetria, artigos 61, §1º, II, “a” e 84, XXV da Constituição Federal, que atribui competência privativa ao Executivo para iniciar lei que disponha sobre a organização do Poder Executivo.

Nesse mesmo sentido, a propósito, já se pronunciou esta e. Corte de Justiça:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei autorizativa. Não configuração. Independência entre Poderes. Invasão de autonomia do Executivo. Competência para dispor sobre a organização e atribuições de suas secretarias. Falta de prévio



RHNEZFZHWTArsjByMDJrRGdlVExjeTRySDFGNXRoeVVnZ3BQemlvWnBvaEdRVjBZQ2RzQmVtVmwoclZTbIF0NIErNVR4NUFuUmNFPQ==

Assinado eletronicamente por: GILBERTO BARBOSA - 15/12/2023 11:57:23

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23121511572371300000021827938>

Número do documento: 23121511572371300000021827938

Num. 21972840 - Pág. 8

planejamento administrativo e orçamentário. Impacto financeiro. Inconstitucionalidade formal.

1. Os arts. 2º e 7º da CF, ao tratar da independência e harmonia, proíbe interferência ilegítima de um Poder em outro.
2. Para se classificar como autorizativa, o consentimento deve recair sobre matéria já prevista em norma anterior, ou seja, deve primar inicialmente pela observância da reserva de iniciativa e discricionariedade do Chefe do Poder Executivo.
3. Por macular os arts. 39, §1º, II, "d" e 65, VII da CER e, por simetria aos arts. 61, §1º, II, "a" e 84, XXV, CF, padece de inconstitucionalidade formal a LM 2.955/2022 de iniciativa da Câmara de Vereadores que autoriza a formalização de convênios com entidades civis, impondo a reestruturação de funções e a previsão de despesas no âmbito do Município, invadindo, portanto, competência legislativa de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.
4. Para além de invadir seara da competência para atos de gestão, a LM 2.850/2021 gera aumento de despesa, com evidente impacto financeiro, obrigando o Município a, sem prévio estudo técnico e planejamento, efetivar convênios e destinar gastos sem o necessário orçamento.
5. ADI procedente. Inconstitucionalidade da LM 2.955/2022 com efeitos ex tunc." (ADI, 0810518-61.2022, Tribunal Pleno, de minha relatoria, j. 15.05.2023).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa. Competência do chefe do Poder Executivo. Obrigação imposta a órgão da Administração. A inconstitucionalidade de determinada lei se configurada pela iniciativa parlamentar que disponha sobre obrigações e atribuições a órgãos públicos, os quais são de competência do Chefe do Poder Executivo. Procedência da ação. Declarada a inconstitucionalidade do ato normativo." (ADI 0804986-14.2019, Tribunal Pleno, Des. Rel. Odivanil de Marins, j. 04.05.2020).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal n. 2.657/2019. Criação da central de intérpretes para surdos-cegos no âmbito do município de Porto Velho. Vício de iniciativa. Regulamentação, organização e funcionamento da administração. Competência privativa do prefeito. Reserva de administração. Ingerência do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Inconstitucionalidade formal. 1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que determine ao Poder Executivo a criação de Central de Intérpretes para surdos-cegos, estabelecendo prazo para regulamentação, bem como discipline sobre o funcionamento e quadro técnico do órgão, por se tratar de matéria relacionada à organização e ao funcionamento da Administração do Poder Executivo. 2. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos ex tunc." (ADI 0804983-59.2019, Tribunal Pleno, Rel. José Jorge Ribeiro da Luz, j. 19.10.2020).

Reipo, pela pertinência, na medida em que os poderes devem ser independentes e harmônicos entre si, intolerável a interferência ilegítima de um em outro.

Portanto, está comprovado os efeitos deletérios da lei na elaboração do orçamento fiscal de competência do Executivo, isso em marcado confronto com os princípios da harmonia e da independência previstos na Constituição do Estado e, assim sendo vejo cristalina mácula no ato normativo por vistosa inconstitucionalidade formal.

Assim sendo, há de ser tida por inconstitucional a LCM 3.063/2023, que autoriza isenção de imposto predial e territorial urbano sobre imóvel de pessoa com doença rara ou que tenha dependentes nessa condição e dá outras providências.



RHNEZFZHWTArsjByMDJrRGdlVExjeTRySDFGNXRoeVVnZ3BQemlvWnBvaEdRVjBZQ2RzQmVtVmwoclZTbIF0NIErNVR4NUFuUmNFPQ==

Assinado eletronicamente por: GILBERTO BARBOSA - 15/12/2023 11:57:23

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23121511572371300000021827938>

Número do documento: 23121511572371300000021827938

Num. 21972840 - Pág. 9

Ante o exposto, evidenciada ofensa aos artigos 39, §1º, II, “d” e 65, VII da Constituição do Estado, norma de reprodução obrigatória espelhada nos artigos 61, §1º, II, “a” e 84, XXV, da Constituição Federal, **julgo procedente esta ação** para declarar, com efeito *ex tunc*, a constitucionalidade formal a LCM 3.063/2023, de iniciativa da Câmara dos Vereadores de Porto Velho e que autoriza isenção de imposto predial e territorial urbano sobre imóvel de pessoa com doença rara ou que tenha dependentes nessa condição, impondo ao Município a obrigação de renunciar receita, sem prévio estudo do impacto financeiro nas finanças municipais, com evidente impacto na gestão administrativa e financeira do Município, com reflexos diretos no orçamento fiscal e plano plurianual de iniciativa privativa do Poder Executivo.

É como voto.

EMENTA

Ação direta de constitucionalidade. Isenção fiscal. Renúncia de receitas. Invasão de competência privativa do Executivo. Ausência de estudo de prévio impacto orçamentário. Inconstitucionalidade formal.

1. Os arts. 2º e 7º da CF, ao tratar sobre independência e harmonia, proibem interferência ilegítima de um poder em outro.
2. Por macular os arts. 39, §1º, II, “d” e 65, VII, da CER e, por simetria aos arts. 61, §1º, II, “a” e 84, XXV, CF, padece de inconstitucionalidade formal a LCM 3.063/2023 de iniciativa da Câmara de Vereadores, que no âmbito do Município, autoriza a isenção de imposto predial e territorial urbano – IPTU sobre imóvel de pessoa com doença rara ou que tenha dependentes nessa condição.
3. Para além de invadir seara da competência para atos de gestão, a LCM 3.063/2023 gera renúncia de receitas, com evidente impacto financeiro do Município por estar desprovida de prévio estudo técnico para demonstrar que a renúncia não afetará o equilíbrio financeiro, as metas e resultados fiscais.
4. ADI procedente. Inconstitucionalidade da LCM 3.063/2023, com efeitos *ex tunc*.

ACÓRDÃO



RHNEZFZHWTArsjByMDJrRGdIVExjeTRySDFGNXRoeVVnZ3BQemlvWnBvaEdRVjBZQ2RzQmVtVmwoclZTbIF0NIErNVR4NUFuUmNFPQ==

Assinado eletronicamente por: GILBERTO BARBOSA - 15/12/2023 11:57:23

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23121511572371300000021827938>

Número do documento: 23121511572371300000021827938

Num. 21972840 - Pág. 10

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.

Porto Velho, 04 de Dezembro de 2023

Relator Des. GILBERTO BARBOSA

RELATOR



RHNEZFZHWTArSjByMDJrRGdIExjeTRySDFGNXRoeVVnZ3BQemlvWnBvaEdRVjBZQ2RzQmVtVmwoclZTbIF0NIerNVR4NUFuUmNFPQ==

Assinado eletronicamente por: GILBERTO BARBOSA - 15/12/2023 11:57:23

<https://ajesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23121511572371300000021827938>

Número do documento: 23121511572371300000021827938

Num. 21972840 - Pág. 11