



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO N. 176/2025

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que institui o Programa Municipal de Incentivo ao Empreendedorismo Inovador e estabelece medidas para atrair e fomentar startups no Município de Porto Alegre.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

O tema do projeto aparentemente é de interesse local, atraindo a incidência do art. 30, I, da Constituição Federal, que define competência legislativa do Município para tratar da matéria.

Inobstante, com a devida vênia, o projeto possui vício de iniciativa parcial em relação aos seus artigos 4º, 5º, 6º e 7º, o que lhe gera inconstitucionalidade formal obstativa de sua regular tramitação. A leitura da Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, "b" [1]), conjuntamente com a Constituição Estadual (art. 82, VII [2]) e com o disposto no art. 94, VII, "c", da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre [3], permite concluir que a imposição de obrigação/atribuição à Administração Pública Municipal é assunto de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Isso porque se trata de matéria pertinente à criação de despesa e à organização administrativa e dos serviços públicos prestados pela Administração.

A respeito da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. [4]

Incorre o projeto, nesse prisma, em violação ao princípio da separação dos poderes, o qual encontra eco no art. 2º da Constituição Federal [5] e no art. 10 da Constituição Estadual [6] por vício de iniciativa, a seguir pontualmente identificados.

O art. 4º determina que "o Executivo Municipal deverá disponibilizar infraestrutura" e criar um "Fundo Municipal de Apoio à Inovação". Aqui se verifica flagrante violação à reserva de iniciativa do Prefeito, uma vez que a norma impõe obrigações administrativas ao Poder Executivo e interfere em sua organização, competências e funcionamento, matérias que pertencem à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Por fim, quanto à iniciativa, os arts. 5º, 6º e 7º repetem o mesmo vício, ao determinarem que o Executivo promoverá diversas ações, como realização de cursos, organização de eventos, criação de

programas específicos, promoção de rodadas de negócios, estabelecimento de parcerias internacionais e implementação de campanhas de marketing global. Tais dispositivos configuram interferência do Legislativo na seara administrativa própria do Executivo, violando a separação dos poderes.

Além das questões de iniciativa, o projeto também apresenta problemas relacionados à responsabilidade fiscal. A criação de despesas sem a indicação específica da fonte de custeio e sem estudo de impacto orçamentário contraria o Art. 167, I, da Constituição Federal, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual. O Art. 8º do projeto menciona genericamente que "as despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias", o que não supre a necessidade de previsão específica e detalhada do impacto orçamentário-financeiro exigido pela LRF.

No aspecto material, a proposição encontra óbice de constitucionalidade, a impedir sua tramitação na forma como apresentada.

O projeto, em seu art. 3º, prevê a concessão de benefícios fiscais com redução de até 60% do ISSQN e isenção de IPTU por 3 anos para os imóveis utilizados exclusivamente por *startups*.

Pois bem. Embora o referido artigo verse sobre concessão de benefícios fiscais, o tema não é daqueles de competência privativa do Poder Executivo. Nesse prisma, o Supremo Tribunal Federal já definiu, reiteradamente, que a iniciativa para tratar de matéria tributária é concorrente tanto do Legislativo quanto do Executivo (inclusive nos casos em que se pretenda instituir isenção tributária), o que se ilustra com o seguinte precedente:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. **INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL.** RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÊM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 2. **A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF).** Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 809719 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 09/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013). (Grifou-se).

Todavia, ao criar a isenção tributária ou desconto no valor de tributos devidos aos Cofres Públicos, o PL não veio acompanhado da necessária estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da renúncia fiscal, na forma do que estipula o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

O projeto, a par de criar desconto ou isenção tributária, não veio acompanhado de qualquer demonstração de que não irá, de fato, afetar as metas de resultado fiscal previstas na lei de diretrizes orçamentárias; tampouco trouxe as medidas de compensação que confirmam, na redução da receita tributária estimada, a correspondente elevação por meio do aumento de alíquotas ou ampliação da base de cálculo de tributos (incisos I e II do *caput* do art. 14 da LRF).

Em que pese a exigência acima estar definida em Lei, não diretamente na Constituição Federal ou Estadual, o que poderia gerar apenas problema de incompatibilidade infraconstitucional, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016[Z], o tema passou a integrar o Texto Maior da República, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a seguinte redação:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A norma supra é de repetição obrigatória, valendo dizer que encontra reflexo na Constituição Estadual quando observado o que dispõe o art. 8º da CE, que dispõe: *“O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”*.

Além disso, há entendimento jurisprudencial, no âmbito do Tribunal de Justiça Estadual, no sentido de que reduções/isenções que impliquem renúncia fiscal implicam inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da razoabilidade (art. 19 da CE[8]) diante da ausência de indicação da fonte de compensação.

Em idêntico sentir, já se manifestou o TJ/RS para declarar a inconstitucionalidade material de norma que concedeu desconto no IPTU por ausência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, conforme segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL CONCESSIVA DE DESCONTO NO IPTU. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL. AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS. PRECEDENTES. 1. É pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a norma de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem natureza tributária, e não orçamentária, sendo a iniciativa de competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. 2. **A proposição legislativa que disponha sobre descontos no IPTU deve ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal daí decorrente, mormente porque a isenção não pode implicar redução das receitas previstas no orçamento, de forma a colocar em risco o equilíbrio da frágil equação de receitas e despesas orçamentárias** (art. 14 da LC nº 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8º 19 da CE/89). 3. **Ausente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro do benefício fiscal ora questionado, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da norma isencional**, tendo em vista que não é possível aferir se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória. Violação do princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). Precedente desta E. Corte. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 10/12/2018). (Grifou-se).

Destaca-se, ainda, excerto do voto do Relator da ADI nº 70078689817, Des. Eduardo Uhlein, sobre o tema:

Em suma, o que se está a dizer é que a renúncia de receita fiscal é medida plenamente aceitável, sobretudo na hipótese em que ela se volta a atender a uma finalidade de cunho extrafiscal, estimulando ações que se destinam a preservar e proteger o meio ambiente.

Porém, o benefício fiscal, a teor do art. 19 da CE/89, deve ser implementado dentro dos moldes previstos na LC nº 101/2000 e no art. 113 do ADCT – normas de observância obrigatória pelos entes federativos – a fim de que não implique redução das receitas previstas do orçamento, de molde a criar, conseqüentemente, embaraços à atividade administrativa do Executivo Municipal.

No caso, convém insistir, a ausência de avaliação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da isenção ora questionada impede que se saiba se os descontos no IPTU afetarão as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, cumprindo destacar, a par disso, que tampouco se fez qualquer previsão de arrecadação compensatória.

É o que ocorre com o art. 3º da presente proposição. Todavia, vício ainda passível de correção.

Quanto ao mais (arts. 1º, 2º, 8º e 9º), limitando-se aos aspectos jurídicos, ausentes outros vícios que impeçam a tramitação.

Isso posto, o projeto apresenta óbices para a sua tramitação consistentes em vício de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa quanto aos seus artigos 4º, 5º, 6º e 7º; bem como vício material quanto ao seu artigo 3º, por ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da renúncia fiscal (art. 113 do ADCT, da CF, c/c art. 8º da CE e art. 14 da LC 101/2000), além de

vício de inconstitucionalidade material por ausência de razoabilidade diante da não indicação da fonte de compensação do desconto/isenção fiscal parcial concedido.

Inobstante, ausente óbice quanto aos artigos 1º, 2º, 8º e 9º da Proposição.

É o parecer.

[1] 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: [...] II - disponham sobre: [...] b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

[2] Art. 82. Compete ao Governador, privativamente: [...] VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

[3] Art. 94 Compete privativamente ao Prefeito: [...] VII - promover a iniciativa de projetos de Lei que disponham sobre: c) criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública.

[4] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

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

[6] Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

[7] Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

[8] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL 11.428/2013. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. IMPOSTO TERRITORIAL URBANO (IPTU) E TAXA DE COLETA DE LIXO (TCL). Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeitada. Mérito. **A lei municipal impugnada, de iniciativa da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, apresenta ofensa ao princípio da razoabilidade. Não se pode reduzir a correção monetária dos créditos de IPTU e TCL, na forma posta, pois implica evidente renúncia fiscal, ainda mais que não indicada a respectiva fonte de compensação.** Declaração de inconstitucionalidade integral da Lei 11.428/13, com efeitos ex tunc, por ofensa à Constituição Estadual. Abalo significativo no orçamento municipal e embaraço a toda a atividade administrativa do Executivo Municipal. PRELIMINAR REJEITADA, UNÂNIME. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70054571740, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 21/07/2014). (Grifou-se).



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas, Procurador(a)**, em 10/03/2025, às 17:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0867440** e o código CRC **515E84C1**.