



Porto Alegre, 2 de dezembro de 2021.

### Orientação Técnica IGAM nº 30.557/2021.

I. A Câmara Municipal de Estância Turística de Ibitinga solicita análise sobre a constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 212, de 2021, que tem por ementa: “Institui no Município de Ibitinga a possibilidade e o direito aos munícipes de acesso a meios e formas de pagamento digitais para quitação de débitos de natureza tributária e não tributária: como Pix. ”, de autoria parlamentar.

II. O conteúdo aventado na proposição, embora contenha, em seu plano de fundo, matéria tributária, reveste-se de caráter eminentemente administrativo, que adentra na política gerencial administrativa da Prefeitura (reserva de administração).

A ressalva que deve se fazer é que a medida vem a adentrar no conceito de reserva de administração, privativo do Prefeito regulamentar, ou seja, há regras de cunho administrativo gerencial da Prefeitura, sendo a **Reserva da Administração**, assim definida pelo doutrinador Paulo Henrique Macera:

*“[...] o conjunto das formas de proteção estruturado na Constituição, de maneira explícita e implícita, em benefício do Poder Executivo e da Administração Pública como um todo, para que esses possam realizar suas funções administrativas e prerrogativas correlatas, para o bom cumprimento dos respectivos papéis institucionais”<sup>1</sup>.*

Nas palavras de Canotilho, a reserva de administração é “[...] um núcleo funcional de administração ‘resistente’ à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento”<sup>2</sup>. Assim, não poderia o Poder Legislativo impor, via projeto de lei, ao Poder Executivo, a aceitar o pagamento (forma de recebimento) de dívidas de natureza tributária e não tributária por meio de operações de crédito e débito e Pix.

Em resumo, a matéria trazida à baila pelo parlamentar, interfere diretamente na organização administrativa no recebimento das dívidas do Município, impondo sanções como o exposto no parágrafo único do art. 1º do PL, que imiscui em ato concreto de gestão.

---

<sup>1</sup> MACERA, Paulo Henrique. Reserva de administração. Revista Digital de Direito Administrativo – USP, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 343, 2014.

<sup>2</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 5.ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 739.



Ainda, com efeito, a matéria relativa a débitos não-tributários, *caput* do art.1º, está inserida na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que a Constituição Estadual, em seus arts. 47, II, XIV, XVIII e XIX, alínea “a”, 120 e 159, parágrafo único, estabelece que compete privativamente ao Chefe do Executivo o exercício da direção superior da administração, a prática dos atos administrativos e o envio de projeto de lei sobre preços públicos:

Art. 47 — Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...)

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

(...)

XIV — praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XVIII — enviar à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços, públicos.

XIX - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

...

Art. 120 - Os serviços públicos serão remunerados por tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer.

....

Art. 159 — A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.

Parágrafo único - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.

Veja que tais normas são de observância obrigatória pelos Municípios, tal qual o previsto no art. 144 da Constituição Estadual. É evidente que a norma impugnada trata de matéria tipicamente administrativa, invadindo, pois, a competência do Chefe do Executivo, violando o princípio da separação dos poderes.

Mais a mais, diante do que dispõem os arts. 5º, 47, incisos II, XIV, XVIII e XIX, alínea “a”, 120, 159, parágrafo único e 144 da Constituição Paulista, não há como deixar de reconhecer a inconstitucionalidade do termo “não tributária” do *caput* do art. 1º do Projeto de lei, que ofende as regras de competência legislativa e princípio da separação e independência dos poderes (art. 5º da Constituição Estadual).

Em síntese, e pelo exposto, verifica-se que a proposição presentemente analisada possui vício de iniciativa.



**IGAM**<sup>®</sup>

III. Logo, diante do exposto, em que pese louvável a iniciativa, orienta-se pela inexistência de sustentação constitucional para que o vereador seja autor de lei disciplinando o tema da proposição examinada, visto que se relaciona com a seara eminentemente administrativa da gestão, assunto da competência privativa do Prefeito.

Nada obstante, face a relevância da matéria, em que pese não possa o vereador atuar como legislador autor da proposição, pode ele exercer outra atribuição na qual também está constitucionalmente investido, atuando como mediador do encaminhamento do tema junto ao Poder Executivo, mediante a proposição de Indicação a ser enviada ao Prefeito, observadas as disposições regimentais de regência.

O IGAM permanece à disposição.



**Brunno Bossle**  
OAB/RS Nº 92.802  
Advogado/Consultor jurídico do IGAM



**Diego Frohlich Benites**  
Assistente Jurídico do IGAM