



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS DUMONT
Estado de Minas Gerais
"Terra do Pai da Aviação"

1

Ofício n.º 0606/2023
Comunica e Encaminha-veto
Gabinete do Prefeito.

Santos Dumont, 06 de Junho de 2023.

Exmo. Sr. Flávio Henrique Ramos de Faria
MD. Presidente da Câmara Municipal de Santos Dumont – MG.

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e a esta Egrégia Casa Legislativa que, nos termos da Lei Orgânica Municipal, decidi vetar integralmente o Projeto de Lei n.º017/2023.

O aludido Projeto de Lei "*Dispõe sobre a inserção de equipe de multiprofissionais na área da Educação para atuar junto a rede pública de educação básica no Município de Santos Dumont, dispõe sobre o acompanhamento integral para educandos com transtorno de aprendizagem, distúrbio ou deficiência que dificulte o aprendizado e dá outras providências.*"

Ao recebermos o Projeto, foi o mesmo encaminhado à assessoria jurídica para análise e emissão de parecer. Ouvida a Procuradoria Jurídica Municipal esta se manifestou contrário ao texto final aprovado.

Manifestando-se, portanto, a Procuradoria Jurídica esta assim se expressou sendo os fundamentos e razões constantes do parecer jurídico os motivos e os fundamentos do presente veto.

Assim, o Executivo através do presente VEM VETAR INTEGRALMENTE o Projeto de Lei 017/2023, nos termos do Parecer Jurídico proferido.

RAZÕES DO VETO AO PROJETO DE LEI 017/2023.

Conforme Vossas Excelências poderão verificar o Parecer exarado pela Procuradoria Jurídica do Município, demonstra que o Projeto de Lei apresenta desconformidade com a legislação, a qual fazemos as razões de veto.

Embora o Executivo reconheça a importância do tema uma vez que qualquer iniciativa que traga melhoria no acompanhamento dos educandos com algum tipo de evento que dificulte o aprendizado é de grande alcance, a via escolhida não é a correta, conforme apontado pela Procuradoria Jurídica nos seguintes termos:



" (....)

Cuida-se de apreciação jurídica do Projeto de Lei 017/2023 de autoria do Poder Legislativo, vindo à sanção por parte do Chefe do Executivo, trazendo o texto aprovado a seguinte Ementa:

"Dispõe sobre a inserção de equipe de multiprofissionais na área da Educação para atuar junto a rede pública de educação básica no Município de Santos Dumont, dispõe sobre o acompanhamento integral para educandos com transtorno de aprendizagem, distúrbio ou deficiência que dificulte o aprendizado e dá outras providências."

O Projeto tramitou regularmente junto à destacada Casa Legislativa do nosso Município, sendo aprovado ao final. Sob esse aspecto o Projeto de Lei oriundo e nascido a partir do Poder Legislativo se revela em patente desconformidade com o princípio da iniciativa quanto a questão da proposição das leis.

*Assim, respeitosamente, não poderia o Poder Legislativo iniciar e aprovar Projeto de Lei cuja atribuição de iniciativa se insere na competência privativa/privada do Executivo, **uma vez que inicialmente cria um Centro de Multiprofissionais, o que na prática é a criação de um órgão ou de novas funções, o que se insere nas prerrogativas constitucionais privativas do Poder Executivo.***

Como ponto inicial de análise cumpre pontuar, data máxima vênia, que o Projeto em si padece de um vício de iniciativa privativa do Executivo.

Incorreram, também, com o devido respeito, em inobservância a previsão normativa constante da Constituição Federal e Lei Orgânica que veda ao Poder Legislativo criar lei que incorram em aumento de despesas em Projeto de iniciativa privativa do Executivo, como ocorre, pois ao determinar, a criação de um Centro, com atendimento nas áreas de assistência social, psicologia, psicopedagogia, neurologia, fonoaudiologia, oftalmologia e psiquiatria, isso gera na prática inúmeras despesas inclusive com contratação de profissionais, pois evidentemente da forma como o projeto de lei foi concebido os profissionais do quadro atual não seriam suficiente para atender ao citado Centro. Ao normatiza matéria que traga despesas, existe vedação legal impedindo o Poder Legislativo de tomar a iniciativa desse tipo de Projeto.

A Constituição Federal de 1988, e, sua alínea "b", do inciso II do § 1º, do art. 61, dispõe que são de iniciativa privativa do Chefe do



Poder Executivo as lei que disponham sobre a organização administrativa, matérias tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu este regramento, no que é cabível. Destarte, a eventual ofensa a este Princípio pelo Poder Legislativo enseja o vício de inconstitucionalidade e formal, em razão da indevida ingerência na esferas de competência exclusiva do Poder Executivo.

Nesse sentido, referida Proposição invade atribuição inerente ao Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 173, das Constituição do Estado de Minas Gerais.

Da mesma forma, a Lei Orgânica do Município de Santos Dumont recepcionou a matéria conforme assevera-se do inciso III, do art. 60, verbis:

"São de iniciativa privada do Prefeito as leis que disponham sobre:

I (...)

III - organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;"

A esse respeito, firme a vedação legal constante da Lei Orgânica de nosso Município ao consignar no artigo 61, verbis:

" Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalvando-se o disposto nos §§ 3.º e 4.º do art. 151. (...)"

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais já teve oportunidade de se pronunciar inúmeras vezes sobre a inconstitucionalidade de Emendas, como as constantes deste Projeto ora em exame:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei municipal - Vício de iniciativa - Violação aos princípios da harmonia e independência dos poderes - Inconstitucionalidade. - Em observância ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes da República é vedado ao Legislativo dispor sobre matéria reservada, exclusivamente, à iniciativa do Executivo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.07.458213-1/000 - Comarca de Belo Horizonte - Requerente: Prefeito



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS DUMONT

Estado de Minas Gerais

"Terra do Pai da Aviação"

4

Municipal de Belo Horizonte - Requerido: Presidente da
Câmara Municipal de Belo Horizonte - Relator: Des.
Duarte de Paula."

Portanto é importante no exame do Projeto não se perder de vista que a ordem normativa vigente veda ao Poder Legislativo criar Projetos que vá implicar em aumento de despesas para os cofres públicos, pois da forma como o Projeto foi elaborado e aprovado, **pode abrir campo para despesas, que sequer foram pensadas quando da elaboração das peças orçamentárias.**

A esse respeito, firme a vedação legal constante da Lei Orgânica de nosso Município ao consignar no artigo 61, verbis:

" Não será admitido aumento da despesa prevista:
I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressaltando-se o disposto nos §§ 3.º e 4.º do art. 151. (...)"

Demais disso, deve se destacar as condições previstas nos artigos 15 a 17 da Lei Complementar Federal 101/2000, para o caso de aumento de despesas. Veja-se:

"Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17."

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de (Vide ADI 6357):

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;



II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2o A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3o Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4o As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição."

"Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1o Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2o Para efeito do atendimento do § 1o, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1o do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3o Para efeito do § 2o, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)



§ 4o A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 5o A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2o, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6o O disposto no § 1o não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7o Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado."

O Projeto de Lei apresentado não atende as condições previstas nos citados dispositivos da Lei Complementar Federal 101/2000.

Assim, respeitosamente, não poderia o Poder Legislativo criar Projeto de iniciativa do Executivo introduzindo normas que digam respeito à organização administrativa, matéria orçamentária e matéria ligada a serviço público, inclusive introduzindo aspectos que trarão impactos financeiros aos cofres públicos municipais.

Deve ser sempre repisado que é célere a teoria da separação de poderes que adveio de Montesquieu em sua clássica obra, *De L'Esprit Des Lois*, Paris, 1748 e que depois, vem sendo consagrado em todos os textos constitucionais modernos. Desta separação se extrai que os Poderes que são conjugados compõe a Administração Pública e são harmônicos (CF, art. 2.º), mas cada qual, exercendo papéis específicos dentro dos princípios constitucionais e institucionais que envolvem a consecução e o trato da gestão pública.

O laureado Hely Lopes Meirelles dá a noção exata da competência municipal expressa e exclusiva, ao lecionar:

"A primeira regra esclarece que a competência municipal expressa e exclusiva, como, p. ex., a organização dos serviços públicos locais (CF, art. 30, V) afasta qualquer outra competência sobre o assunto, seja ela, federal ou estadual. A manifestação expressa e privativa da competência do Município repele a de qualquer outra



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS DUMONT

Estado de Minas Gerais

"Terra do Pai da Aviação"

7

entidade estatal, poder, Órgão ou autarquia. (...).(Direito Municipal Brasileiro, 6.^a edição, Malheiros Editores, pág. 119)."

Adicione-se, ainda que a Constituição da República Federativa do Brasil gênese da independência, harmonia e autonomia entre os três poderes, coadunando com este princípio pétreo, dispõe sobre matérias inerentes ao Executivo e vedações que limitam o Legislativo.

Tal primado é de observância obrigatória em todos os Entes e nas Leis Estaduais e Municipais.

Destarte, cumpre repetir, que a Constituição Federal exige a manutenção da autonomia dos entes federados, bem como a prerrogativa de que a iniciativa de lei que dispõe sobre matéria orçamentária, serviços, etc seja reservada ao Chefe do Executivo. Veda também que o Legislativo adote alteração de PL lei em matéria que vá implicar em despesas aos cofres.

Ainda na Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, observa-se decisão que se harmoniza com a situação em testilha:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Emenda parlamentar a projeto de lei complementar do chefe do Executivo - Inconstitucionalidade formal. - Em observância ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, é de se declarar a Inconstitucionalidade - formal da norma que, aumentando despesa pública, foi inserida, por emenda parlamentar, em projeto de lei de competência exclusiva do Chefe do Executivo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.07.459713-9/000 - Comarca de Paraisópolis - Requerente: Prefeito Municipal de Paraisópolis - Requerida: Câmara Municipal de Paraisópolis - Relator: Des. José Domingues Ferreira Esteves."

Em outros Tribunais como do Estado do Rio Grande do Sul possui jurisprudência remansosa corroborando tal entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL Nº 6.019/2013 QUE INCLUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICÍPIO AS FESTAS DE IEMANJÁ E NOSSA SENHORA DOS NAVEGANTES. Constitui-se em vício de iniciativa a promulgação, pelo Poder Legislativo de Lei Municipal que, ao incluir no calendário oficial de eventos do



município as festas de Iemanjá e de Nossa Senhora dos Navegantes, interfere na organização de órgãos da Administração Pública, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo; **bem como origina despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias, com a criação de atribuições e serviços a serem executados pela Administração Municipal.** Afronta ao artigo 8º, artigo 10, artigo 60, inciso II, alínea "d", artigo 61, incisos I e II, artigo 82, incisos III e VII, artigo 149, incisos I, II e III, bem como ao artigo 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057519886, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 06/10/2014) – g.n.

A Jurisprudência acima citada se harmoniza com o assunto em exame, considerando que o projeto cria atribuições e serviços a serem executados pela Administração Municipal, o que afronta a Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica.

Ainda na Jurisprudência:

Ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 4.016/2014. INSTITUIÇÃO DA SEMANA DO TESTE DE ACUIDADE VISUAL NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AOS ARTIGOS 10 E 60, INCISO II, ALÍNEA D DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059708859, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 03/11/2014)

Em que pese a inconstitucionalidade do art. 1º da proposição, nada impede, conforme tem entendido esta Procuradoria, entretanto, iniciativa parlamentar no sentido de instituir a celebração em si, com previsão de objetivos específicos, desde que não imponha ou “permita” medidas ao Executivo.

Nesse sentido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

DECISÃO: Trata-se de agravo de instrumento cujo objeto é decisão que negou seguimento a recurso





extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CRIAÇÃO DO DIA MUNICIPAL DO ALCOÓLICO ANÔNIMO - AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. A Lei que instituiu o dia Municipal do Alcoólico Anônimo, não interfere em matéria cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Poder Executivo, não padecendo, conseqüentemente, de vício de iniciativa." O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega violação ao art. 2º da Constituição. Por meio de despacho de fls. 142, o relator originário, Ministro Joaquim Barbosa, determinou o sobrestamento do feito até o julgamento do RE 586.224-RG. Afasto o sobrestamento e passo à análise do recurso. O recurso extraordinário é inadmissível. De início, nota-se que a parte recorrente não apresentou mínima fundamentação quanto à repercussão geral das questões constitucionais discutidas, limitando-se a fazer observações genéricas sobre o tema. Tal como redigida, a preliminar de repercussão geral apresentada poderia ser aplicada a qualquer recurso, independentemente das especificidades do caso concreto, o que, de forma inequívoca, não atende ao disposto no art. 543-A, § 2º, do CPC/1973, vigente à época. Como já registrado por este Tribunal, a "simples descrição do instituto da repercussão geral não é suficiente para desincumbir a parte recorrente do ônus processual de demonstrar de forma fundamentada porque a questão específica apresentada no recurso extraordinário seria relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico e ultrapassaria o mero interesse subjetivo da causa" (RE 596.579-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). O Tribunal de origem julgou improcedente o pedido de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.607/2008, que instituiu o Dia Municipal dos Alcoólicos Anônimos - AA, sob o fundamento de que referida norma "não dispõe ou regulamenta funcionamento e/ou organização da Administração Pública ou de qualquer de seus órgãos". A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar: (i) não preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; e (ii) não disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos.

Da mesma forma afronta o princípio da separação entre os poderes o teor do artigo 3º da proposta, o qual veicula matéria de conteúdo autorizativo ao Poder



Executivo Municipal. A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional. Nesse sentido, em observância à referida jurisprudência dos tribunais, deve ser suprimido o artigo 3º da proposição, já que pretende determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional a realizar campanhas referentes à Semana Municipal:

TJ-RS - Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 70023542715 RS (TJ-RS) Data de publicação: 22/09/2008 Ementa: ADIN. GUAPORÉ. LEI Nº 20/07 QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA PATRULHA AMBIENTAL MIRIM NO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA, COM INICIATIVA NA CÂMARA DOS VEREADORES, QUE CRIA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO E DETERMINA PRAZOS AO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA, INTERFERINDO NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. OFENSA AOS ARTS. 8º, 10, 60, II D E 82, II E VII DA CARTA ESTADUAL. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023542715, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 30/06/2008)

"LEIS AUTORIZATIVAS - INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vicio formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o principio constitucional da separação de poderes. VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal. LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA



EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007). "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 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 redundava 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, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

Neste contexto, entende esta Procuradoria que o Projeto de Lei 017/2023 em apreço, deve ser vetado integralmente."

Senhor Presidente:

São estas as razões que me levam a vetar o Projeto de Lei 017/2023, requerendo seja o veto recebido e lhe seja dado à tramitação regimental para no processo de deliberação plenária, seja o veto mantido, no sentido de que não haja rejeição do mesmo.

Renovando protestos de estima e apreço.

Cordialmente.

Carlos Alberto de Azevedo
Prefeito Municipal