



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

**PROCESSO Nº 70084377852 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITA DE ROSÁRIO DO SUL

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ROSÁRIO DO  
SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA IRIS HELENA  
MEDEIROS NOGUEIRA**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Rosário do Sul. Artigo 3º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei Municipal nº 3.948/2020. Criação de benefícios fiscais em razão da pandemia – COVID 19. Projeto de iniciativa do Poder Executivo. Emenda parlamentar criando novo benefício e ampliando percentual de desconto anteriormente proposto. Ausência de estudo de impacto financeiro, o que se mostrava indispensável em razão da renúncia de receita implementada.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*Afronta, também, aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, visto que o patamar de desconto fixado na emenda põe em risco o frágil equilíbrio entre receitas e despesas. Ofensa ao artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Carta da República, aplicável a todos os entes da federação, consoante entendimento assentado pelo Pretório Excelso na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816/RO, e aos artigos 8º, “caput”, e 19, “caput”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Exma. Sra. **PREFEITA DO MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio das alíneas “a” e “b” do inciso I do artigo 3º da Lei Municipal nº 3.948, de 17 de julho de 2020, que *cria benefícios fiscais aos munícipes de Rosário do Sul, devido à situação de vulnerabilidade desses, decorrente da pandemia da coronavirus (COVID-19) e dá outras providências*, do **Município de Rosário do Sul**, por afronta aos artigos 8º e 19 da Constituição Estadual, combinados com os artigos 37, *caput*, 88 e 146, inciso III, da Constituição Federal e artigo 113 do Ato das Disposições



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

Constitucionais Transitórias da Carta da República (fls. 04/15 e documentos das fls. 16/92).

A proponente sustentou, em síntese, que encaminhou projeto de lei ao Poder Legislativo Municipal criando incentivos fiscais em razão dos impactos econômicos e financeiros ocasionados pelo coronavírus, concedendo desconto aos contribuintes, no percentual de 30% sobre o valor total (base de cálculo) do IPTU e taxa de coleta de lixo do exercício do ano de 2020 e no percentual de 5% sobre o valor do IPTU e taxa de coleta de lixo do exercício 2020 em caso de pagamento em parcela única. Nada obstante, os Edis aprovaram emenda aditiva/modificativa ao referido projeto de lei, ampliando o desconto para 65% sobre a taxa de coleta de lixo e criando um desconto de 50% sobre o imposto sobre serviços de qualquer natureza sob argumento de que tais modificações corrigiriam distorções e lacunas na cobrança dos tributos. Alegou, todavia, que a emenda aprovada não foi acompanhada de estudo de impacto financeiro, o que era indispensável diante dos sérios riscos à sustentabilidade fiscal por ela trazidos. Asseverou que, no caso do ISS, o percentual fixado implica, ainda, cobrança de valor inferior à alíquota mínima estabelecida, afrontando a Lei Complementar nº 116/2003 e o artigo 146, inciso III, da Carta Federal. Afirmou que a proposição legislativa causa gravíssima renúncia de receita, maculando, também, os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, bem como o artigo 73, parágrafo 10, da Lei Federal nº 9.504/1997. Ressaltou que, em razão dos vícios constatados e das



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

graves consequências dessa ampliação dos benefícios para o custeio dos serviços públicos municipais, vetou a emenda, mas o veto foi rejeitado pela Câmara. Postulou, assim, a concessão de liminar e, a final, a procedência integral do pedido.

O pleito cautelar foi deferido em parte (fls. 98/109).

A Câmara de Vereadores de Rosário do Sul, notificada, prestou suas informações, asseverando que a emenda aditiva/modificativa foi aprovada pela unanimidade dos Edis, assim como o veto apostado pela Chefe do Poder Executivo foi rejeitado pelo mesmo *quorum*, evidenciando que foi este o entendimento dos representantes do povo, o qual deve ser respeitado, inclusive pelo Poder Judiciário. Aduziu que, em que pese a justificativa da emenda referir outras questões, isso não afasta sua finalidade que é amenizar os efeitos financeiros e econômicos da pandemia, já que houve um aumento muito significativo dos percentuais e alíquotas de tributos com a última alteração da legislação tributária municipal. Referiu precedentes da Corte Estadual que reconhecem a autonomia municipal para dispor sobre seus tributos e a iniciativa concorrente em matéria tributária, inexistindo vício de origem na espécie. Argumentou que, em razão da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF, estão dispensadas as medidas de compensação e impacto financeiro, visto que suspensos os artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo o Executivo adequar seus gastos ao nível de arrecadação. Pleiteou, por



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

fim, a cassação da medida cautelar e a improcedência do pedido (fls. 123/58 e documentos das fls. 159/65).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnou pela manutenção dos dispositivos questionados no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade, derivado que é da independência, harmonia e tripartição dos poderes (fls. 172/3).

É o breve relatório.

2. Inicialmente, considerando que a proponente faz referência no bojo da petição inicial – embora não no pedido final - a inúmeros dispositivos infraconstitucionais que teriam sido afrontados pelos preceitos fustigados, impositivo assentar, de plano, que, em relação a eles, não merece conhecimento o pedido, na esteira da jurisprudência pacífica dessa Corte e do Supremo Tribunal Federal:

*Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito do Trabalho. Redirecionamento da execução. Responsável subsidiário. **Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Precedentes.** 1. A discussão relativa ao redirecionamento da execução trabalhista tem natureza infraconstitucional. A afronta ao texto constitucional, caso ocorresse, seria reflexa ou indireta, o que não enseja a abertura da via extraordinária. 2. A verificação da afronta ao princípio da legalidade pressupõe rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais no acórdão recorrido. Incidência da Súmula nº 636/STF. 3. Agravo regimental não provido (ARE 1249586 AgR/PI, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 03/04/2020)*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*LEI COMPLEMENTAR 20/1992. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL ESTADUAL. AUTONOMIA FUNCIONAL E FINANCEIRA. ORÇAMENTO ANUAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NO CONTROLE ABSTRATO. PRERROGATIVA DE FORO. EXTENSÃO AOS DELEGADOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. AFRONTA AO MODELO FEDERAL. 1. Ordenamento constitucional. Organização administrativa. As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo, 144, § 6o, CF). 2. Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. Ação direta de inconstitucionalidade. Norma infraconstitucional. Não-cabimento. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade é vedado o exame do conteúdo das normas jurídicas infraconstitucionais. 4. Prerrogativa de foro. Delegados de Polícia. Esta Corte consagrou tese no sentido da impossibilidade de estender-se a prerrogativa de foro, ainda que por previsão da Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal. 5. Direito Processual. Competência privativa. Matéria de direito processual sobre a qual somente a União pode legislar (artigo 22, I, CF). 6. Aposentadoria. Servidor Público. Previsão constitucional. Ausência. A norma institui exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos em geral, não previstas na Lei Fundamental (artigo 40, § 1º, I, II, III, a e b, CF). Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte. (ADI 882/MT, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, j. 19/02/2004).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAXIAS DO SUL. INVIABILIDADE DE DESISTÊNCIA DA AÇÃO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO EM RELAÇÃO À ALEGAÇÃO DE OFENSA A LEIS*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

INFRACONSTITUCIONAIS. *PROCESSO LEGISLATIVO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR QUE CONTOU COM PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DA COMUNIDADE POR DIVERSOS MEIOS. EMENDAS INSERIDAS NO PROJETO PELOS VEREADORES QUE NÃO CRIARAM DESPESAS NÃO PREVISTAS E APRESENTAVAM PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ALEGAÇÃO DE REGRESSÃO EM QUESTÃO DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO IMATERIAL QUE NÃO RESTOU COMPROVADA.* 1. *É inviável o pedido de desistência da ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do artigo 5º da Lei n.º 9.868/99, independentemente da alternância de ocupantes do cargo de Chefe do Poder Executivo local.* 2. **Reconhecida a impossibilidade jurídica do pedido no que diz com as alegações de ofensas a leis ordinárias, uma vez que eventual ofensa da norma impugnada em relação a leis infraconstitucionais não pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade.** 3. *Processo legislativo de elaboração do Plano Diretor que observou a indispensável participação popular democrática, em observância ao que dispõe o 177, § 5º, da Constituição Estadual* 4. *Nos projetos de lei oriundos do Poder Executivo, o Legislativo poderá apresentar emendas, desde que estas que não aumentem as despesas sem apontar fonte de receita e que tenham estrita pertinência temática com o diploma legal como um todo.* 5. *Autor que não demonstrou de forma suficiente que o projeto na forma com a qual aprovado tenha acarretado em qualquer redução na proteção ambiental e imaterial, PEDIDO DE DESISTÊNCIA REJEITADO. DECLARADA A IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA EM RELAÇÃO À PARTE DO PEDIDO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.*(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083402321, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em: 22-05-2020)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAPÃO DO LEÃO. LEI MUNICIPAL N.º N° 1969, DE 2019. CRIAÇÃO DE CARGO DE CONTADOR.** *Caso em que apesar de apontados como violados também os dispositivos da Constituição Federal e Estadual, na verdade, o alegado antagonismo advém do cotejo do teor da Lei de Responsabilidade Fiscal e lei municipal objurgada, e não*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*propriamente entre esta e a Constituição, caracterizando, no máximo, o que se denomina de crise de legalidade, e não de constitucionalidade, o que inviabiliza o conhecimento do pedido, no ponto. Afronta ao artigo 154, inciso X, da Constituição Estadual e do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal, que se mostra de natureza reflexa ou oblíqua, dependendo de prévia análise de normas infraconstitucionais (compatibilidade entre a norma fustigada e as leis orçamentárias). Afora isso, já restou sedimentado o entendimento de que a inexistência de prévia dotação orçamentária e de autorização na lei de diretrizes orçamentárias não enseja o reconhecimento de inconstitucionalidade, obstando apenas a aplicabilidade da norma impugnada no exercício financeiro em que foi editada. PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, JULGADO IMPROCEDENTE.*(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082594672, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 30-04-2020)

Logo, não é possível se cogitar de afronta ao ordenamento constitucional em razão de antinomia meramente reflexa, decorrente do prévio cotejo de normas infraconstitucionais, mas, tão somente, por ofensa direta aos preceitos constitucionais.

Feito esse registro, no mérito, merece acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

Sob o prisma exclusivamente constitucional, as alegações da proponente dizem respeito à aprovação de emenda parlamentar, em projeto de lei originário do Poder Executivo que concedida benefícios fiscais aos contribuintes em decorrência da vulnerabilidade criada pela pandemia causada pela COVID-19, ampliando, de forma desproporcional e irrazoável, os benefícios



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

inseridos na proposta encaminhada pelo Executivo, sem o prévio e indispensável estudo de impacto financeiro.

A proposição apresentada pela Chefe do Poder Executivo era de conceder desconto aos contribuintes no percentual de 30% sobre o valor total (base de cálculo) do IPTU e taxa de coleta de lixo do exercício do ano de 2020 e no percentual de 5% sobre o valor do IPTU e taxa de coleta de lixo do exercício 2020 em caso de pagamento em parcela única.

A emenda aditiva/modificativa, a seu turno, ampliou o desconto para 65% sobre a taxa de coleta de lixo e criou um novo desconto de 50% sobre o imposto sobre serviços de qualquer natureza, sob argumento de que tais modificações corrigiriam distorções e lacunas na cobrança dos tributos.

Nada obstante, tais medidas, como bem salientado na inicial, constituem renúncia de receita que, se não muito bem sopesada, pode comprometer o planejamento financeiro do ente público e o custeio dos serviços públicos municipais, razão pela qual não pode ser realizado sem a existência de prévio estudo do impacto do benefício concedido nas contas do ente federado.

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, em razão da acentuada crise fiscal por que passam diversos entes da federação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

E, justamente diante desse contexto, é que, recentemente, veio a lume a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal*. Dentre as medidas adotadas na referida emenda, uma das mais importantes foi conferir *status* constitucional a uma regra legal, já prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo a qual toda a norma que crie despesas obrigatórias deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, na dicção do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis*:

*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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)*

Embora seja cediço, não custa ressaltar que o Pretório Excelso tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional:

*PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*coerência . - O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em conseqüência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88, inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes.(STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007).*

Digno de nota, também, que o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816, ajuizada contra a Lei n.º 4.012/2017 do Estado de Rondônia, que dispunha *sobre a proibição de cobrança de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS de Igrejas e Templos*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*religiosos de qualquer culto*, proferiu decisão monocrática concessiva de pedido liminar, deixando claro que as disposições insertas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.

Tal decisão, recentemente, foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, consoante ementa que ora se transcreve:

*CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A **Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019)*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

No voto proferido pelo Ministro-relator, acolhido pela maioria do Pretório Excelso, à exceção, apenas, do Ministro Marco Aurélio, restou inquestionada a aplicação da regra insculpida no artigo 113 dos ADCT a Estados e Municípios, *in verbis*:

*[...]. Cabe, por fim, afastar o argumento suscitado pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a EC 95/2016 seria aplicável exclusivamente ao âmbito da União, não alcançando os demais entes federativos.*

*Como decidido por essa CORTE no julgamento da ADI 6129-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/9/2019, acórdão pendente de publicação), no qual apreciada, em sede cautelar, a constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).*

*Desse modo, em que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT.[...].*

A norma constitucional em liça, portanto, é de reprodução obrigatória, aplicando-se aos Municípios, o que resta ainda mais nítido em face do teor do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*Art. 8 - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.  
[...].*

Logo, inequívoca a desarmonia da norma atacada com os parâmetros constitucionais, tornando-se impositivo o acolhimento da pretensão deduzida na exordial, na linha da jurisprudência dessa Corte Estadual:

**PROCESSUAL CIVIL. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. IRREGULARIDADE. SUPRIMENTO. Constatada irregularidade no tocante à representação processual do proponente, devidamente suprida, mediante a juntada do correspondente instrumento de mandato com poderes específicos, resta atendido o pressuposto de regularidade formal. CONSTITUCIONAL. LEI Nº 3.095/2020, DO MUNICÍPIO DE ROQUE GONZALES. INICIATIVA LEGISLATIVA. CONCESSÃO DE ISENÇÃO FISCAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO IMPACTO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE. Indispensável que a concessão ou ampliação de benefício ou incentivo fiscal, no caso da Lei Municipal nº 3.095, de 17.02.2020, a isenção da cobrança de taxas e emolumentos ao Microempreendedor Individual (MEI), esteja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o que os autos não demonstram, verificando-se, ao reverso, renúncia a receita, sem que prevista alguma medida compensatória, a evidenciar atrito com o disposto nos artigos 19, 149, I, II e III e § 3º, e 152, todos da Constituição Estadual, bem como no que diz os princípios da legalidade e, modo especial, da razoabilidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083920819, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 17-07-2020)**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.615/2019 QUE CONCEDE DESCONTO NO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. RENÚNCIA DE RECEITA FISCAL SEM ACOMPANHAMENTO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.** - *Tratando-se isenção de IPTU, a matéria é classificada como tributária, havendo competência concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Art. 61, II, “b”, da Constituição Federal e art. 60 da Constituição Estadual. - A propositura legislativa que disponha sobre renúncia a crédito tributário, deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, possibilitando averiguação da preservação do equilíbrio do orçamento. - Ausente a estimativa de impacto orçamentário-financeiro, é de ser reconhecida a inconstitucionalidade da lei municipal, face a afronta ao art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000, art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como ao art. 19 da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082265372, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-11-2019)

A norma questionada positiva, ainda, violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, visto que os percentuais de descontos fiscais concedidos (65% e 50%) se mostram excessivamente elevados, mormente nesse momento em que vive o Brasil, assolado pela pandemia decorrente da COVID-19, em que os Estados e Municípios, já anteriormente em crise econômica e financeira, tiveram suas contas ainda mais abaladas com os gastos necessários para conter o alastramento da doença e a adoção das medidas sanitárias daí decorrentes, situação que coloca em risco o frágil equilíbrio entre despesas e receitas, inviabilizando uma gestão municipal eficiente.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

Nessa trilha, já decidiu esse egrégio Órgão Especial:

**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 n° 101/2001, art. 163 e seguintes da CF/88, art. 113 do ADCT e art. 8° 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, N° 70078689817, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2018)*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

Note-se que os níveis de desconto pretendidos na emenda parlamentar aprovada excedem, em muito, a proposta originária do Executivo e se afastam do escopo inicial da proposição, de amenizar os reflexos econômicos da pandemia para os contribuintes, mostrando-se mais afeiçoados a uma tentativa de readequar os valores de tributos devidos em decorrência de alteração da legislação tributária municipal, como anunciado na justificativa que acompanhou a proposição (fl. 75), não se revelando aplicável, à espécie, como pretende a Casa Legislativa, o entendimento firmado na decisão que concedeu medida cautelar no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357, de resto já extinta pela perda superveniente de objeto<sup>1</sup>, assim vazado:

[...].

*Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de*

---

<sup>1</sup> *Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida e extinguiu a ação por perda superveniente de objeto, nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Marco Aurélio, que não referendava a medida cautelar deferida, e o Ministro Edson Fachin, que não extinguiu a ação. Falaram: pelo requerente, o Ministro José Levi Mello do Amaral Junior, Advogado-Geral da União; e, pelo amicus curiae Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais - ABRASF, o Dr. Ricardo Almeida Ribeiro da Silva. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.05.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

*adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.*

*Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.*

*Intime-se com urgência.*

*[...].*

Por tudo isso, impositivo acolhimento da pretensão deduzida no petitório inaugural.

**3. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no sentido de que seja julgado **procedente o pedido** nos moldes antes delineados.**

Porto Alegre, 27 de agosto de 2020.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

VLS/CLM