



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

PROCESSO Nº 70084677426 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE PORTO ALEGRE

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR MARCO AURÉLIO HEINZ

EMINENTE DESEMBARGADOR RELATOR:

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **artigo 1º da Lei Municipal nº 12.719**, de 19 de agosto de 2020, que *suspende a cobrança de taxas de competência do Município de Porto Alegre de permissionários do transporte público individual por táxi e de autorizatários de veículos do transporte escolar durante o período em que vigorarem os decretos de*



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

calamidade e as leis que dispõem sobre medidas emergenciais de prevenção e enfrentamento do novo Coronavírus (COVID-19) e suspende a obrigatoriedade de identificação biométrica de taxistas até julho de 2021, do Município de Porto Alegre, por ofensa aos artigos 61, parágrafo 1º, 150, inciso II, 165 e 166 da Constituição Federal, artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e aos artigos 5º, parágrafo único, 10, 19, 82, incisos III, IV, VII e XI, 149, incisos I, II e III, e 152 da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a norma vergastada, oriunda de proposição de iniciativa parlamentar, foi por ele vetada, pois padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material, trazendo enorme prejuízo aos cofres municipais. Argumentou que a temática disciplinada é orçamentária, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo havido, assim, afronta, também, à separação e independência entre os Poderes. Asseverou, ainda, violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, não tendo a lei sido acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro ou previsto medidas compensatórias para a redução da arrecadação. Além disso, afirmou que a norma foi editada visando, apenas, atender o interesse de determinadas categorias profissionais, sem atentar para os graves efeitos que isso trará à coletividade, ainda mais diante da situação de pandemia vivenciada. Arguiu, ainda, malferimento ao princípio da isonomia, já que o benefício é conferido, apenas, a duas categorias.



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

Postulou, assim, a concessão de liminar e, a final, a procedência integral do pedido (fls. 05/21 e documentos das fls. 22/54).

Antes do exame da liminar, foi oportunizada manifestação do Presidente da Câmara de Vereadores de Porto Alegre e, após, em três dias, do Procurador-Geral do Estado e do Procurador-Geral de Justiça (fls. 60/1).

A Câmara Municipal de Vereadores, notificada, sustentou não estarem presentes os requisitos para concessão de medida cautelar, aduzindo que a norma apenas suspende a cobrança das taxas de competência do Município e que os valores que deixarão de ser arrecadados imediatamente não são tão significativos. Asseverou que a norma é de natureza tributária, não maculando iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal. Aduziu, ainda, ausência de violação ao princípio da isonomia, já que a lei trata, igualmente, todos os beneficiários. Postulou, assim, que não seja concedida a medida cautelar pleiteada (fls. 76/88).

O Doutor Procurador-Geral do Estado, também intimado sobre o pleito liminar, manteve-se silente (certidão da fl. 114).

Os autos vieram, então, com vista ao Procurador-Geral de Justiça.

2. O dispositivo legal impugnado foi redigido nos seguintes termos (fls. 24/5 e 37/8):



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

Art. 1º Ficam suspensas as cobranças das taxas de competência do Município de Porto Alegre de permissionários do transporte público individual por táxi e de autorizatários de veículos do transporte escolar durante o período em que vigorarem os decretos de calamidade e as leis que dispõem sobre medidas emergenciais de prevenção e enfrentamento do novo Coronavírus (COVID-19), sem o acréscimo de juros e multa.

3. Consoante entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, a concessão de medidas cautelares em ações diretas de inconstitucionalidade submete-se a dois requisitos cumulativamente considerados, ou seja, a plausibilidade jurídica da tese aventada e a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão, como reafirmado no seguinte precedente recente da Corte Suprema Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO INTERNO EM MEDIDA CAUTELAR. TAXA DE POLÍCIA. DESPROPORCIONALIDADE DA BASE DE CÁLCULO. 1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, devem ser satisfeitos cumulativamente os requisitos da plausibilidade jurídica da tese exposta (fumus boni iuris) e da possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (periculum in mora). 2. Há plausibilidade da inconstitucionalidade da taxa de polícia criada pela Lei nº 8.091/2014, do Estado do Pará, por conta da desproporcionalidade entre o valor cobrado e o custo da atividade estatal de exercício do poder de polícia a que se refere o tributo. Precedente: ADI 6211, Rel. Min. Marco Aurélio. 3. Perigo na demora igualmente configurado, já que a cobrança do tributo em valores elevadíssimos tem o



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

potencial de inviabilizar a atividade de exploração de recursos hídricos. 4. Situação jurídica e fática que não se alterou substancialmente com o advento de nova lei, que, modificando apenas um dispositivo da lei impugnada, limitou-se a reduzir a alíquota do tributo em uma de suas hipóteses de incidência, mas sem afastar a plausibilidade da violação ao princípio da proporcionalidade. Perda de objeto da ação não configurada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento, referendando-se a decisão que concedeu a medida cautelar, para determinar a suspensão da eficácia da Lei nº 8.091/2014, com a modificação introduzida pela Lei nº 8.872/2019, do Estado do Pará, até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade. Fixação da seguinte tese: “Viola o princípio da capacidade contributiva, na dimensão do custo e benefício, a instituição de taxa de polícia ambiental que exceda flagrante e desproporcionalmente os custos da atividade estatal de fiscalização”. (ADI 5374 MC-AgR, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, j. em 22/06/2020)

No caso em testilha, o proponente sustentou que a normativa atacada padece de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade, invadindo iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em matéria orçamentária, malferindo os princípios da separação dos Poderes, da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia, suspendendo a cobrança de taxas de competência do Município para *permissionários do transporte público individual por táxi e de autorizatários de veículos do transporte escolar* durante o período em que vigorarem os decretos de calamidade e as leis que dispõem sobre medidas emergenciais de prevenção e enfrentamento ao novo Coronavírus, afastando, igualmente, a cobrança de juros e multa, sem, todavia, prever medidas compensatórias para a redução de arrecadação ou apresentar estimativa de impacto orçamentário e



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

financeiro, agindo, assim, na preservação do interesse de determinadas categorias profissionais, em detrimento do Erário Municipal e desconsiderando a existência de outros setores da economia que tiveram problemas de igual ou maior magnitude em decorrência da estagnação das atividades geradas pela pandemia.

Efetivamente, não há dúvida de que a pandemia decorrente do Coronavírus gerou uma crise mundial, que não se restringiu aos aspectos sanitários e de saúde pública, mas, também, desencadeou sérios reflexos na economia, no mercado de trabalho e na vida das pessoas, desafiando a todos, cidadãos e setores público e privado a criar novas alternativas para o combate à pandemia e superação das inúmeras perdas e dificuldades surgidas durante esse momento excepcional.

A excepcionalidade do momento e a gravidade da situação, assim, aconselham que sejam buscadas soluções que possam trazer benefícios a toda a sociedade, viabilizando a superação da crise de forma estruturada e conjuntural, evitando-se providências pontuais que possam gerar ainda maior desequilíbrio no sistema.

Nessa linha, o artigo 1º da Lei Municipal nº 12.719/2020, em que pese a louvável preocupação dos Senhores Vereadores e as claras dificuldades por que têm passado as categorias beneficiadas - como de resto, toda a sociedade -, instituiu benefício fiscal em favor de permissionários de táxi e autorizatários de transporte escolar, suspendendo o pagamento das taxas



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

municipais por eles devidas, e afastando a incidência de juros e multa, sob o argumento de que os reflexos orçamentários decorrentes dessa medida não seriam significativos.

Entretanto, não instruíram a proposição com um estudo relativo ao impacto orçamentário e financeiro da medida concedida, o que era indispensável na espécie, face à evidente redução de arrecadação, na esteira da jurisprudência do egrégio Órgão Especial desta Corte Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL Nº 3.948/2020. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. EMENDA PARLAMENTAR. AMPLIAÇÃO DE DESCONTO DA TAXA DE COLETA DE LIXO E CRIAÇÃO DE DESCONTO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA. DESPROPORCIONALIDADE DOS PERCENTUAIS DEFINIDOS NA EMENDA. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. 1. A Lei Municipal nº 3.948/2020 criou benefícios fiscais em razão da pandemia do novo coronavírus. Projeto de iniciativa do Poder Executivo que previa a concessão de desconto de 30% sobre o valor do IPTU e da taxa de coleta de lixo do exercício do ano de 2020. Emenda parlamentar aumentou o percentual de desconto para 65% em relação à taxa e criou novo benefício – desconto de 50% - referente ao imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS). 2. Ausência de estudo de impacto financeiro-orçamentário, que se mostra necessário no caso, tendo em vista a concessão e a ampliação de benefício fiscal pela emenda legislativa, acarretando aumento da renúncia de receita. Afronta aos artigos 8º, caput, e 19, ambos da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do ADCT. 3. Não obstante a proposição original da Prefeita Municipal também não ter sido acompanhada de estudo de impacto



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

orçamentário-financeiro, tal iniciativa se originou em razão da gravidade da situação de emergência causada pelo novo coronavírus, tendo como motivação os seus impactos na sociedade e na economia local, de modo que razoável a dispensa de tal estudo. Contudo, não foi esse o caso da emenda aprovada. 4. As isenções parciais, nos percentuais de 65% (taxa de coleta de lixo) e 50% (ISS), não guardam proporcionalidade com a motivação da norma, editada com objetivo de auxiliar a população municipal durante a pandemia do coronavírus. Na verdade, buscam readequar, ainda que temporariamente, os valores dos citados tributos, elevados em decorrência de anterior alteração do Código Tributário Municipal. 5. Inconstitucionalidade de parte da alínea “a”, em relação ao desconto da taxa de coleta de lixo, aumento introduzido pela emenda legislativa, e da integralidade da alínea “b”, ambas do inciso I do artigo 3º da Lei Municipal nº 3.948/2020. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084377852, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 25-09-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.682/20 DO MUNICÍPIO DE ERECHIM. AUMENTO DE DESPESAS COM TRANSPORTE DE SERVIDORES. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS ARTS. 154, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO E 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 133 DO ADCT, INTRODUZIDO PELA EC Nº 95/2016 (NOVO REGIME FISCAL DA UNIÃO). NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. A ausência de prévia dotação orçamentária não torna nula a concessão de vantagem ou aumento de remuneração ou despesas, apenas impedindo que a norma gere efeitos no exercício em que editada. Previsão contida na norma sub judice que, embora viole leis orçamentárias municipais e a Lei de Responsabilidade Fiscal, apresenta ofensa apenas indireta à Constituição do Estado, não estando apta a antinomia a desafiar controle concentrado de constitucionalidade. O art. 113 do ADCT, o qual estabelece a necessidade de que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja



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

acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, conquanto diretamente dirigido à União, é norma de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais, seja por tratar de direito financeiro, matéria em que os demais entes estão subordinados às suas regras, bem como de processo legislativo, extensivo em razão do princípio da simetria. Posicionamento recentemente firmado pelo Supremo Tribunal Federal. A Lei Municipal nº 6.682/20 de Erechim, que concedeu vantagem aos servidores sem a prévia estimativa de impacto, é inconstitucional por violação ao art. 113 do ADCT c/c art. 8º da Constituição do Estado. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084359165, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 25-09-2020)

Note-se que a suspensão concedida foi por prazo indeterminado, afetando, assim, substancialmente, a gestão dos recursos públicos pela Administração Municipal, que sequer terá condições de efetuar um planejamento de suas ações futuras, sem falar do atendimento das despesas imediatas já previstas.

Além disso, a concessão desse benefício gera um precedente perigoso para o Município, pois taxistas e autorizatários de transporte escolar não são os únicos a sofrer com a pandemia, sendo que outras categorias e setores prejudicados também se acharão no direito de pleitear suspensão do pagamento de tributos, o que, por certo, não poderia ser atendido, sob pena de inviabilização da Administração e dos serviços públicos municipais.

Assim sendo, ainda que não se ingresse, nesse passo preliminar, na discussão sobre a natureza jurídica do benefício concedido pelo dispositivo fustigado, resta evidenciada a



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

plausibilidade jurídica da tese invocada, por ofensa aos artigos 8º, *caput*¹, e 19, *caput*², da Constituição Estadual e artigo 113³ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal, e o *periculum in mora* justificador da concessão da medida cautelar postulada, face à redução de receita decorrente da benesse assegurada a estas categorias, como demonstrado pelo proponente na exordial (fls. 14/5), a qual agrava ainda mais a situação financeira do ente público, já deteriorada pela redução geral de arrecadação causada pelo agravamento da crise econômica com a pandemia, gerando inadimplência e paralisação/encerramento de atividades sujeitas à incidência de tributos municipais.

Logo, merece ser concedida a medida pleiteada.

4. Pelo exposto, manifesta-se a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA em exercício pelo deferimento da medida cautelar postulada.

¹ Art. 8.º *O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

[...].

² Art. 19. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20)*

[...].

³ 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)*



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

Após, escoados os prazos para informações e apresentada a defesa da norma pelo Sr. Procurador-Geral do Estado, requer nova vista para parecer final sobre o mérito.

Porto Alegre, 11 de novembro de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

VLS