



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

PROCESSO N.º 70084512193 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE PORTO ALEGRE

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE

INTRESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Porto Alegre. Lei n.º 12.718/2020, que ‘estabelece a realização de testes gratuitos para o diagnóstico do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre para o atendimento dos grupos populacionais que especifica’. Lei de iniciativa da Câmara de Vereadores. Matéria administrativa, cuja iniciativa legislativa é privativa do Prefeito Municipal. Norma municipal que cria obrigações e despesas para a Administração Municipal, desacompanhada de prévio estudo de impacto financeiro e orçamentário, requisito obrigatório da elaboração de leis. Afronta a expressa disposição inserta no artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias, aplicável a todos os entes da



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

federação, consoante entendimento assentado pelo Pretório Excelso na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816/RO. Afronta aos artigos 8º, 'caput', 10, 60, inciso II, alínea 'd', 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual. Precedentes judiciais.
PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO DE PORTO ALEGRE**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal n.º 12.718**, de 19 de agosto de 2020, de **Porto Alegre**, que *estabelece a realização de testes gratuitos para o diagnóstico do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre para o atendimento dos grupos populacionais que especifica*, por ofensa aos artigos 1º, 5º, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a lei impugnada incorre em vício de iniciativa, ao impor a obrigação de realizar testes de COVID-19 sem critério técnico, criando novas atribuições e aumentando custos no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde. Esclareceu que o ato normativo implicou desequilíbrio nas contas públicas. Aduziu, assim, que se trata de competência privativa de Prefeito Municipal a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições de Secretarias, nos moldes dos artigos 60, inciso II,



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

alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Carta Provincial. Assentou também afronta ao princípio da separação de poderes, considerando que as ações de combate à pandemia são exclusivas do Poder Executivo (reserva de administração), o qual, em juízo de discricionariedade, seguindo estudos e normas técnicas, deve definir se as mantém ou altera. Argumentou, ainda, que as medidas previstas no diploma legal impugnado geram prejuízos nas contas públicas, não tendo sido realizado qualquer tipo de estudo de impacto econômico-orçamentário. Apontou violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, já que não há evidências científicas que justifiquem a testagem em massa de pessoas assintomáticas pertencentes apenas aos grupos específicos selecionados pela lei. Por fim, sinalizou por afronta ao princípio da isonomia, na medida em que a Câmara Municipal elegeu grupos da sociedade para serem beneficiados com testes gratuitos, promovendo tratamento desigual. Pleiteou, assim, a concessão de liminar e, a final, a procedência integral do pedido (fls. 04/27 e documentos das fls. 28/125).

A liminar postulada restou deferida (fls. 131/135).

A Câmara de Vereadores de Porto Alegre, notificada, prestou informações, aduzindo que a iniciativa exclusiva é exceção à regra geral, ocorrendo apenas quando derivar de norma constitucional explícita e inequívoca, o que não ocorre na hipótese dos autos. Alegou, ainda, que o Supremo Tribunal Federal refutou a tese de que projetos de iniciativa parlamentar não podem criar



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

despesas. Mencionou que a falta de dotação orçamentária apenas impede a implementação da ação, programa ou projeto, não tornando a lei inconstitucional. Gizou que inexistente afronta aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da isonomia, pontuando que a testagem é medida para se evitar a proliferação do vírus. Ao final, postulou a improcedência do pedido (fls. 153/179). Juntou documentos (fls. 180/192).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei no ordenamento jurídico, forte no princípio da presunção de constitucionalidade (fls. 197/198).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. O proponente volve-se contra a Lei n.º 12.718, de 19 de agosto de 2020, do Município de Porto Alegre, assim grafada (fls. 28/29):

Lei n.º 12.718 de 19 de agosto de 2020

Estabelece a realização de testes gratuitos para o diagnóstico do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre para o atendimento dos grupos populacionais que especifica.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE



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

Faço saber, no uso das atribuições que me obrigam os §§ 5º e 7º do art. 77 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a Lei nº 12.718, de 19 de agosto de 2020, como segue:

Art. 1º Fica estabelecida a realização de testes gratuitos para o diagnóstico do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre, em quantidade suficiente para o atendimento dos seguintes grupos populacionais:

I – casos suspeitos identificados no âmbito da rede pública de saúde;

II – pessoas com mais de 60 (sessenta) anos ou que possuam doenças crônicas como cardiopatias, diabetes, respiratórias, entre outras;

III – pessoas em situação de rua;

IV – famílias em situação de vulnerabilidade social registradas no Cadastro Único do Governo Federal;

V – servidores públicos municipais, estaduais e federais;

VI – profissionais das áreas da assistência social e da educação;

VII – trabalhadores da área da saúde, do transporte público coletivo e da segurança pública, a cada 15 (quinze) dias;

VIII – trabalhadores de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços e atividades, como feiras e similares, autorizados a funcionar durante a pandemia; e

IX – trabalhadores do serviço de transporte motorizado privado e remunerado de passageiros na categoria Aplicações de Internet e do serviço público de transporte individual por táxi.

Art. 2º Para a consecução dos objetivos desta Lei, o Poder Público Municipal poderá estabelecer termos de cooperação com outras entidades públicas, organizações sociais, universidades e estabelecimentos de saúde, bem como utilizar doações de instituições privadas.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 19 DE AGOSTO DE 2020.

*Ver. Reginaldo Pujol,
Presidente.*



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

3. Em que pesem as louváveis intenções dos Edis do Poder Legislativo de Porto Alegre, efetivamente, merece acolhida a pretensão vertida na petição inicial.

E isso porque a Câmara de Vereadores de Porto Alegre, ao editar norma de sua iniciativa legislativa obrigando a realização de testes gratuitos para o diagnóstico do novo Coronavírus (COVID-19) no Município de Porto Alegre, em quantidade suficiente para o atendimento de determinados grupos populacionais, interferiu na gestão, nas atribuições e no funcionamento da Administração Municipal, retirando do Prefeito a possibilidade de deliberar sobre a gestão da crise de saúde no âmbito da respectiva Secretaria e invadindo competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, dispositivos estes aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição da Província, *in verbis*:

Art. 8º - 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.

(...).

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

II - disponham sobre:

(...).

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

(...).



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

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...).

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

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...).

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

(...).

No caso, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea “d”, e do artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

Note-se que a lei impugnada não se restringiu a estabelecer a necessidade de realização de testes em casos suspeitos, mas determinou ampla testagem em grupos nela especificados, inclusive em trabalhadores da área da saúde, do transporte público coletivo e da segurança pública, a cada 15 (quinze) dias (inciso VII do artigo 1º), correndo suas despesas à conta das dotações da Secretaria Municipal de Saúde, disciplinando a matéria com clara ingerência na gestão administrativa municipal.



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

Na espécie, cuida-se de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem a dispor sobre essa temática, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹:

(...).

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.

(...).

Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, o legislador municipal não dispõe de liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta uma vez não observada a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Nessa trilha, é oportuno compilar os seguintes julgados dessa Corte que destacam a existência de vício insanável de iniciativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. LEI N.º 2.942, DE 22 DE JANEIRO DE 2010. ALTERAÇÃO DE DISPOSITIVO DE LEI ANTERIOR QUE DISPUNHA SOBRE A CRIAÇÃO DE FUNDO DE GESTÃO COMPARTILHADA PARA IMPLEMENTAR A MANUTENÇÃO, A OPERAÇÃO E OS INVESTIMENTOS EM ESGOTAMENTO SANITÁRIO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. ACRÉSCIMO DE DISTRITOS E DEMAIS BAIRROS SITUADOS AO LONGO DA RS-020. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. Evidente a inconstitucionalidade formal da Lei n.º 2.942, de 22 de janeiro de 2010, do Município de Gravataí, ao alterar dispositivo de lei anterior que dispunha sobre a criação de Fundo de Gestão Compartilhada, com vistas a implementar a manutenção, a operação e os investimentos em esgotamento sanitário, matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, em clara violação aos artigos 8.º; 10; 19; 60, II, d; e 82, II, III e VII, todos da Constituição Estadual, sem falar que o acréscimo de distritos e demais bairros situados ao longo da RS-020 geraria evidente aumento de despesa, flagrada, agora, inconstitucionalidade material, por ofensa aos artigos 61, I e 149, ambos da Constituição Estadual. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70036118156, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 16-08-2010)



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 VIAMÃO. REESTRUTURAÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DESRESPEITO AOS ARTS. 60 E 82, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70048474118, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 09-07-2012).

ADIN. VALE VERDE. LEI Nº 926 DE 28 DE MARÇO DE 2008, QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE – COMDEMA - E O FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - FMMA. ORIGEM LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL EM SE TRATANDO DE ÓRGÃO DE COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL, É DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO O PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE SUA CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES, A TEOR DO ART. 60, II DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70024772329, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 20-10-2008).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO DE ORIGEM RECONHECIDO. A Lei n. 3.269/2006, ao disciplinar sobre a criação e implantação do Conselho Municipal dos Direitos do Idoso, assim como do Fundo Municipal do Idoso, acabou por violar o disposto nos artigos 60, II, "d", e 82, II e VII, da CE, porque de competência privativa do Executivo. Vício formal de iniciativa, a comprometer a constitucionalidade da lei questionada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70022189989,



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

Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em: 28-07-2008).

Nessa mesma linha, a lei objurgada positiva, ainda, flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual, pois interfere na gestão de serviços e finanças do Executivo, causando mácula à reserva de administração, na medida em que retira do Prefeito Municipal a discricionariedade para a tomada de decisões técnicas e convenientes na concretização da gestão de suas políticas públicas

Além disso, a lei impugnada ensejou violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III², e 154, incisos I e II³, da Carta Estadual, pois seu cumprimento gerará despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento do Município.

Nessa senda, o entendimento desse Tribunal de Justiça:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
AUMENTO DE DESPESA. CRIAÇÃO DE CONSELHO***

² Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

[...].

⁴ Art. 154 - São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...].



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

MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. APLICAÇÃO DOS ARTIGOS 149 E 154 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INFRINGÊNCIA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE. PRINCÍPIO FEDERATIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70049970338, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 29-10-2012).

Importante referir que idêntico entendimento sobre o tema adota o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.433, de 05 de outubro de 2017, do Município de Guarujá, de iniciativa parlamentar, que criou do 'Fundo Municipal dos Cemitérios Públicos' - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à criação de um fundo de financiamento para determinado serviço público municipal (cemitérios) - Matéria que não se confunde com postura municipal ou de iniciativa concorrente – Atividade típica da administração pública, cuja organização e gestão cabe ao Poder Executivo local – Circunstância, ainda, da necessidade de prévia inclusão no programa orçamentário anual, proposto pelo Poder Executivo - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; 144; 174, inciso III, § 4º, item 1 e 176, inciso IX, da Constituição Estadual – Precedentes deste Órgão Especial – MODULAÇÃO - Atribuição do efeito 'ex nunc' a partir da publicação do acórdão, em razão dos orçamentos de 2017 a 2019 já estarem consolidados - Ação julgada procedente, com modulação (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2284461-23.2019.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, relator



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

Desembargador Jacob Valente, julgada em 01-07-2020).

Na mesma linha é o posicionamento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal em recente julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RITO SUMÁRIO PREVISTO NO ART. 12 DA LEI Nº 9.868/1999 E NO ART. 146 DO RITJDFT. LEI DISTRITAL Nº 6.604/2020. INICIATIVA PARLAMENTAR. ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES PARA A CRIAÇÃO DE LINHA EMERGENCIAL DE CAPITAL DE GIRO. SUBVENÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL AO BANCO DE BRASÍLIA MEDIANTE EQUALIZAÇÃO DE JUROS. INGERÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL PARA INICIAR PROJETO DE LEI QUE CUIDE DE ORÇAMENTO ANUAL E DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ART 71, §1º, V, DA LODF. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITAÇÃO INDEVIDA DA DISCRICIONARIEDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE ENVOLVEM EXCLUSIVAMENTE ENTES DO PODER EXECUTIVO E SEUS ORÇAMENTOS ANUAIS. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. REGRA GERAL DOS EFEITOS RETROATIVOS OU EX TUNC. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. Adota-se o rito sumário previsto no art. 12 da Lei 9.868/99 e no art. 146 do RITJDFT, em razão da relevância social da matéria. 2. A Lei Distrital nº 6.604/2020, de iniciativa parlamentar, possui como objeto o estabelecimento de diretrizes para a criação de linha emergencial de capital de giro, destinada à manutenção da produção, do emprego e da massa salarial, no âmbito do Banco de Brasília – BRB, durante a crise provocada pelo vírus da Covid-19. Para tanto, prevê a concessão de subvenção econômica pelo Governo do Distrito Federal – GDF – ao BRB, sob a modalidade de equalização e juros. 2.1. Verifica-se vício de inconstitucionalidade formal, referente à iniciativa privativa do Governador para projetos de lei que cuidem de diretrizes



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

orçamentárias e orçamento anual, quando a lei impugnada prevê determinações que influenciam o orçamento do Poder Executivo, ao lhe incumbir o ônus de política pública de subvenção estatal. 2.2. Assim, as previsões sobre o público-alvo, duração, modalidade e prazos para obrigações do GDF e do BRB geram repercussão econômica sem previsão orçamentária, bem como inovação dos gastos no orçamento anual. 3. Do mesmo modo, as previsões que limitam o valor do incentivo governamental, estabelecem limites temporais e prazos para obrigações de ambas as partes envolvidas – GDF e BRB – violam a separação dos poderes, pois não se restringem a autorizar a criação de uma política pública, mas retiram o poder de decisão de sua concretização, amplamente entendida, pelo Poder incumbente, o qual deriva da discricionariedade técnica e regulamentar das relações do Executivo e pessoa jurídica de direito privado da Administração. 3.1. A reserva da administração encontra-se violada quando a lei tolhe as possibilidades das decisões técnicas e convenientes no âmbito do poder discricionário do Poder executivo na concretização da gestão de suas políticas públicas. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 6.590/2020, in totum, com efeitos ex tunc. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 07155563420208070000, TJDF, Conselho Especial, relator Desembargador Alfeu Machado, julgada em 17-11-2020).

No caso dos autos, o vício de inconstitucionalidade material decorre do fato de que o aumento do número de testes realizados pelo Município para atender os grupos especificados na lei atacada implica, em princípio, incremento de despesas⁴, prejudicando o planejamento financeiro do ente municipal, o que não pode ser realizado sem a existência de prévio estudo do impacto do benefício concedido nas contas do ente federado.

⁴ O custo total da realização de exames na população alvo, segundo dado fornecido pela Secretaria Municipal da Saúde de Porto Alegre, seria de R\$ 123.296.700,00 (fls. 44/46).



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

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador⁵, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, em razão da acentuada crise fiscal por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que, recentemente, sobreveio ao ordenamento constitucional 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 em referida emenda, uma das mais importantes foi conferir *status* constitucional a uma regra legal, já prevista na Lei Complementar Federal n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, segundo a qual toda a norma que crie despesas obrigatórias deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Sobreveio, então, o 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 n.º 95, de 2016)

⁵ Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.*



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

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 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*



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

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 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:

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



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

*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)*

No voto proferido pelo Ministro-relator, acolhido pela maioria do Pretório Excelso, à exceção apenas do Ministro Marco Aurélio, restou indubitosa 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



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

§ 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, se aplicando aos Municípios, o que resta ainda mais nítido diante do artigo 8º da Constituição Estadual.

Logo, inequívoca a desarmonia da norma atacada com os parâmetros constitucionais, tornando-se impositivo o acolhimento da pretensão deduzida na exordial.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO**, observadas as questões preliminares, no sentido de que seja julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente alinhavados.

Porto Alegre, 3 de dezembro de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)