

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO Nº 70084654243 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE CRISSIUMAL

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CRISSIUMAL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ FELIPE BRASIL

SANTOS

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Crissiumal. Lei Municipal nº 4.052/2020. Cria o Programa Municipal de Mitigação dos Efeitos Financeiros Decorrentes do Estado de Calamidade e das Respectivas Restrições Impostas às Atividades Produtivas Locais. Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Ausência de estudo de impacto financeiro, o que se mostrava indispensável em razão da renúncia de receita implementada e da necessidade de se manter o equilíbrio entre receitas e despesas. Exigência que não resta afastada pelo artigo 3º da Emenda Constitucional nº



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

106/2020, já que se trata de exigência constitucional, não legal, restando mantida, inclusive, durante o regime de flexibilização. 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 -, combinado com o artigo 8º, "caput", da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. PREFEITO DE CRISSIUMAL, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da íntegra da Lei Municipal nº 4.052, de 14 de setembro de 2020, que cria o Programa Municipal de Mitigação dos Efeitos Financeiros Decorrentes do Estado de Calamidade e das Respectivas Restrições Impostas às Atividades Produtivas Locais e dá outras providências, do Município de Crissiumal, por afronta aos artigos 2º e 37 da Constituição Federal, ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal e ao artigo 19 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

O proponente sustentou, em apertada síntese, que a norma fustigada, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, interferiu na gestão financeira e tributária do município, reduzindo



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

tributos e renunciando a receitas sem qualquer estudo de impacto orçamentário, malferindo o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os princípios da moralidade administrativa, legalidade, eficiência, publicidade e impessoalidade. Asseverou que, embora utilizada a calamidade gerada pelo Coronavirus como fundamento para as medidas adotadas, tais providências já haviam sido estabelecidas pelo ente municipal em exercícios anteriores, porém através de projetos de iniciativa do Executivo. Pleiteou, assim, a concessão de liminar e, a final, a procedência integral do pedido (fls. 05/21 e documentos das fls. 22/193).

A medida cautelar foi deferida em parte, sustando, apenas, os efeitos dos artigos 3°, 4°, 5°, 6° e 7° da Lei Municipal n° 4.052/2020 (fls. 199/214).

A Câmara de Vereadores de Crissiumal, notificada, prestou suas informações, aduzindo, em síntese, que a norma atacada não padece de qualquer vício de inconstitucionalidade, visto que os benefícios concedidos restam justificados diante do quadro de calamidade experimentado pela sociedade, que impõe a adoção de medidas que possam minimizar os prejuízos que vem sendo suportados pela população e viabilizar a retomada da economia local. Salientou que medidas em caráter mais amplo, como as que foram objeto dos dispositivos suspensos, também foram adotadas pela União, demonstrando sua relação com a calamidade e a



MINISTÉRIO PÚBLICO GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

ngi@mn rg gov hr

pgj@mp.rs.gov.br

ausência de qualquer fim eleitoreiro. Postulou, assim, a improcedência integral do pedido (fls. 240/5).

O Procurador-Geral do Estado, citado para os fins do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, pugnou pela manutenção da norma no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade, derivado que é da independência e harmonia entre os poderes (fls. 236/7).

É o breve relatório.

termos:

2. A norma vergastada foi redigida nos seguintes

LEI MUNICIPAL Nº 4.052, DE 14 DE SETEMBRO DE 2020.

CRIA PROGRAMA MUNICIPAL DE MITIGAÇÃO DOS EFEITOS FINANCEIROS DECORRENTES DO ESTADO DE CALAMIDADE E DAS RESPECTIVAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS LOCAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ADEMAR MACHADO DE OLIVEIRA, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Crissiumal, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais, mormente no disposto no § 6º do art. 41 da <u>Lei Orgânica</u> Municipal, FAZ SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e que sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal de Mitigação dos Efeitos Econômicos e Financeiros Decorrentes do Estado de Calamidade e das Respectivas Restrições Impostas às Atividades Produtivas Locais, mediante a concessão de descontos no valor do ISSQN a que se refere o artigo 8º do Código Tributário Municipal (Lei Municipal nº 1.171/1992),



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

especificado na Tabela I do Anexo V; no valor das Taxas de Licenca para Localização e Funcionamento, e de Vistoria e Fiscalização de Estabelecimentos de que tratam os arts. 112 e 113 do Código Tributário (Lei Municipal 1.171/1992), conforme especificado na Tabela V do respectivo Anexo V daguela lei municipal, e mediante a concessão de descontos e possibilidade de parcelamento nas dívidas ativas devidamente inscritas no Município, conforma adiante segue disposto. Art. 2º Ficam reduzidos em 30% (trinta por cento) o valor do ISSQN fixo a que se refere o artigo 8º do Código Tributário Municipal (Lei Municipal nº 1.171/1992), especificado na Tabela I do Anexo V, e o valor das Taxas de Licença para Localização e Funcionamento, e de Vistoria e Fiscalização de Estabelecimentos de que tratam os arts. 112 e 113 do Código Municipal (Lei Municipal 1.171/1992), Tributário especificadas na Tabela V do Anexo V, para o exercício de 2020.

Parágrafo único. O Poder Executivo regulamentará por Decreto a forma de aplicação do desconto previsto no caput, em razão da já expedição dos respectivos boletos, inclusive da forma de restituição de valores em caso de o contribuinte já ter quitado as referidas obrigações.

Art. 3º Todos os Munícipes que se encontram em débito com o erário, inerente as dívidas de natureza tributária e não tributária, inscritas em dívida ativa, inclusive os que estão em Processo de Cobrança Judicial ou Extrajudicial, poderão efetuar o pagamento com a anistia de 100% (cem por cento) da multa e dos juros, para os pagamentos efetuados ou parcelamentos solicitados até o dia 31 de dezembro de 2020. Parágrafo único. Os débitos existentes poderão ser parcelados com a anistia prevista no caput na forma e nos limites já previstos na legislação municipal competente, sem prejuízo da aplicação de juros e correção para as parcelas a contar da solicitação do parcelamento.

Art. 4º Observada a ordem cronológica de vencimento, devendo ser quitados em primeiro lugar os débitos vencidos há mais tempo, é facultado ao contribuinte efetuar o pagamento parcial ou integral de seus débitos, incidindo a anistia da multa e a dispensa de juros apenas sobre os débitos quitados no período.

Parágrafo único. Os pagamentos realizados através de cheque somente serão validados após compensação.

Art. 5º Os contribuintes que realizaram ou realizarem o parcelamento de débito(s) inscrito(s) em dívida ativa poderão

SUBJUR N.º 872/2020



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

optar, quanto ao saldo remanescente, pelos benefícios desta Lei no caso de antecipação de parcelas vincendas ou de pagamento de parcelas vencidas, até o dia 31/12/2020. Art. 6º Fica o Município autorizado a receber na forma de dação em pagamento, bens imóveis, mediante proposta formalizada pelo contribuinte.

Parágrafo único. A aceitação da dação em pagamento fica condicionada ao interesse público da administração municipal e à avaliação prévia do bem, que será realizada por comissão instituída, através de decreto, pelo Prefeito Municipal. Art. 7º O pagamento da Dívida Ativa, na forma da presente Lei, por contribuintes que tenham débitos que já se encontram em processo de cobrança judicial, ficará condicionado à responsabilização do devedor pelas custas e despesas judiciais quando for o caso.

Art. 8º O município regulará por Decreto no que couber a presente Lei.

Art. 9º Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Crissiumal, 14 de Setembro de 2020.

ADEMAR MACHADO DE OLIVEIRA Presidente da CM de Crissiumal

3. Em que pesem os respeitáveis argumentos da Casa Legislativa Municipal, merece acolhida a pretensão deduzida na exordial.

A norma impugnada, como assentado em seu artigo 1º, institui o Programa Municipal de Mitigação dos Efeitos Econômicos e Financeiros Decorrentes do Estado de Calamidade e das Respectivas Restrições Impostas às Atividades Produtivas Locais, o qual prevê as seguintes medidas:



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

a) <u>concessão de descontos no valor do ISSQN</u> especificado na Tabela I, <u>referente a profissionais autônomos e a empresas e/ou sociedades civis</u>, do Anexo V da Lei Municipal 1.171/1992 – Código Tributário Municipal – <u>e no valor das Taxas de Licença para Localização e Funcionamento</u>, <u>e de Vistoria e Fiscalização de Estabelecimentos</u> conforme especificado na Tabela V, <u>relativa a estabelecimentos</u> e atividades ambulantes, também do Anexo V do Código Municipal, fixando o percentual de desconto em 30% (artigo 2º, inclusive com restituição dos valores pagos pelos contribuintes que, eventualmente, já tivessem quitado os valores devidos);

b) <u>concessão de descontos e possibilidade de parcelamento</u> nas dívidas ativas devidamente inscritas no Município <u>para todos os munícipes que se encontrem em débito com o erário</u> (artigo 3°), com a anistia de 100% (cem por cento) da multa e dos juros, para os pagamentos efetuados ou parcelamentos solicitados até o dia 31 de dezembro de 2020 (caput do artigo 3°), podendo os débitos existentes serem parcelados com a anistia prevista na forma e nos limites já fixados na legislação municipal competente, sem prejuízo da aplicação de juros e correção para as parcelas a contar da solicitação do parcelamento (parágrafo único do artigo 3°), nos moldes detalhados nos artigos 4°, 5°, 6° e 7° da lei objurgada.

A lei em apreciação atribui ao Poder Executivo, ainda, a obrigação de regulamentar a norma por decreto (artigo 8°).



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Nessa linha, verifica-se que a Lei Municipal nº 4.052/2020 tratou da concessão de benefícios de natureza fiscal, matéria sobre a qual o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento, inclusive em sede de repercussão geral, de que a iniciativa legislativa não é privativa do Chefe do Poder Executivo, mas, sim, concorrente, inclusive nos casos em que implique renúncia fiscal, na esteira dos precedentes que ora se colaciona:

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (ARE 743480 RG¹, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 19-11-2013 PUBLIC 20-11-2013)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI MUNICIPAL. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (RE 1185857 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 20/12/2019,

SUBJUR N.º 872/2020 8

_

¹¹ Tese fixada:

Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal.

Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO ELETRÔNICO DJe-029 DIVULG 12-02-2020 PUBLIC 13-02-2020)

DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. ISENCÃO CONCEDIDA POR LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. SÚMULA 284/STF. 1. O acórdão recorrido está alinhado ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a competência concorrente entre Executivo e Legislativo para a iniciativa legislativa de leis que versem sobre matéria tributária. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4°, do CPC/2015. (ARE 1236918 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado PROCESSO ELETRÔNICO DJe-119 27/04/2020, DIVULG 13-05-2020 PUBLIC 14-05-2020)

Consequentemente, não há que se falar em vício de iniciativa na espécie.

Nada obstante, tais medidas, como bem salientado na inicial, constituem renúncia de receita que, se não muito bem sopesadas, podem 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



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

relevância nos últimos anos, em razão da acentuada crise fiscal por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que 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, trazendo, dentre as medidas adotadas, a de 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 <u>crie ou altere despesa</u> <u>obrigatória ou renúncia de receita</u> <u>deverá ser acompanhada</u> <u>da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.</u> (<u>Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016</u>)

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



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

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 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 mediante precatórios, consagrados 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 pelo desapropriações efetivadas 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



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

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

TRIBUTÁRIO. CONSTITUCIONAL. *IMUNIDADE* IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORCAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC *EXTENSÃO* 95/2016). \boldsymbol{A} **TODOS** OS **ENTES** INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERATIVOS. 1. 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, § 2°, 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,

SUBJUR N.º 872/2020



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

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 induvidosa 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 § 1°, 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



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

ainda mais nítido em face do teor do artigo 8°, *caput*, da Constituição Estadual:

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 ora atacada com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na linha da jurisprudência dessa Corte Estadual:

ACÃO DIRETA DEINCONSTITUCIONALIDADE. 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 servico de qualquer natureza (ISS). 2. Ausência de estudo de impacto financeiroorçamentário, 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



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

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 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, integralidade da alínea "b", ambas do incido I do artigo 3º da Lei Municipal nº 3.948/2020. AÇÃO DIRETA 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 TRANSPORTE DE DESPESAS COMSERVIDORES. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS ARTS. 154, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO E 169, 1°, CONSTITUICÃO FEDERAL. ART. 133 DO ADCT. INTRODUZIDO PELA EC Nº 95/2016 (NOVO REGIME *FISCAL* DAUNIÃO). NORMA DEREPRODUCÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE AOS ESTADOS E INCONSTITUCIONALIDADE MUNICÍPIOS. 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



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

necessidade de que a proposição legislativa que crie ou altere obrigatória ou renúncia de receita acompanhada da estimativa do seu impacto orcamentário 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 DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084359165, Tribunal Pleno, Tribunal de Justica do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 25-09-2020)

PROCESSUAL CIVIL. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. SUPRIMENTO. IRREGULARIDADE. 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 LEI Nº 3.095/2020. CONSTITUCIONAL. ROOUE GONZALES. *MUNICÍPIO* DE*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 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 diz os princípios da legalidade e, modo especial, da razoabilidade. AÇÃO DIRETA



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

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)

Ocorre, todavia, que se está vivendo em um momento de exceção, não havendo dúvida de que a pandemia decorrente do Coronavirus gerou uma crise mundial de grandes proporções, 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.

Exatamente em atenção a estas necessidades extraordinárias e excepcionais, foi editada a Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020, que *institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia*, que assim disciplinou a matéria na parte em que interessa para a solução deste feito:

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, <u>as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo</u> com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, <u>ficam dispensados da observância das limitações legais</u> quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

aumento de despesa e <u>à concessão ou à ampliação de</u> incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal.

[...].

Nessa toada, ficaram os Poderes Legislativo e Executivo da União dispensados da observância das <u>limitações</u> <u>legais</u> quanto à concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, ainda que deles decorra renúncia de receita.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, tem interpretado a emenda constitucional de forma ampliada, entendendo que seu artigo 3º alcança, também, os demais entes federados, como asseverado, recentemente, pelo Plenário da Corte Suprema ao referendar medida cautelar lançada no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357:

REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). ARTS. 14, 16, 17 e 24. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO/2020). ART. 114, CAPUT, E PARÁGRAFO 14. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ADEQUAÇÃO E COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIAS. *CRIACÃO* EXPANSÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE. *CONFIRMAÇÃO* DA**MEDIDA** CAUTELAR. PROMULGAÇÃO DA*EMENDA* **CONSTITUCIONAL** 106/2020. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

AGIR. EXTINÇÃO DA AÇÃO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outros pontos, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União. 2. No entanto, existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado. Inteligência do art. 65 da LRF. 3. O surgimento da pandemia deCOVID-19 representa ита superveniente absolutamente imprevisível e de consequências drasticamente, a execução gravíssimas, gue afetará, orçamentária anteriormente planejada. 4. O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada. 5. Medica cautelar referendada. 6. O art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa. 7. Em decorrência da promulgação da EC 106/2020. fica prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor. Precedentes.

(ADI 6357 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-276 DIVULG 19-11-2020 PUBLIC 20-11-2020)

Nessa perspectiva, impõe-se que a discussão travada no âmbito deste feito seja apreciada, também, sob o prisma da



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

flexibilização trazida pelo artigo 3° da Emenda Constitucional n° 106/2020, já que a Lei Municipal n° 4.052/2020, do Município de Crissiumal, foi editada, justamente, no intuito de mitigar os efeitos econômicos e financeiros decorrentes da pandemia..

E, nesse diapasão, parece claro que a flexibilização trazida pelo artigo 3º d Emenda diz respeito a <u>limitações legais</u>, infraconstitucionais, não aquelas inseridas no texto constitucional, que têm natureza diversa, como o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que não pode ser considerado, genericamente, como limitação legal.

Note-se que o artigo 113 não é uma mera limitação à concessão de benefícios fiscais que impliquem renúncia de receita pelo Legislativo, mas, isto sim, tem por escopo garantir o equilíbrio financeiro e orçamentário do Executivo, assegurando, em última análise, que a Administração possa continuar desempenhando suas atividades essenciais e prestando os serviços públicos indispensáveis à população, o que se torna ainda mais relevante na atual crise gerada pela pandemia, onde a arrecadação diminui e as demandas da sociedade pelos serviços públicos, em especial os de saúde, se multiplicam.

A própria inserção dessa exigência, antes apenas consagrada na legislação infraconstitucional, na Constituição Federal, por força da Emenda Constitucional nº 95/2016, bem evidencia a relevância para a sociedade da gestão prudente dos recursos públicos e do equilíbrio financeiro e orçamentário do



GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Executivo, o que não autoriza que se presuma tenha o constituinte derivado afastado, com o artigo 3º da Emenda Constitucional nº 106/2020, exigência de *status* constitucional idêntico sem assim o dizer expressamente.

Não há dúvida de que as medidas consagradas na Lei Municipal nº 4.052/2020 serão muito bem recebidas pelos contribuintes por elas beneficiados, mas tais benesses não podem ser concedidas se colocarem em risco ou inviabilizarem o atendimento do restante da população local que necessita dos serviços públicos prestados pelo ente municipal, aferição que só poderia ser feita se a proposição legislativa tivesse sido acompanhada da competente estimativa do impacto orçamentário e financeiro que ela viria a causar nas contas públicas municipais, providência da qual não se desincumbiram os autores da proposição (fls. 32/40), que no ímpeto de minimizar a situação de alguns setores da economia local, olvidaram-se de verificar se tais medidas não iriam penalizar, ainda mais, os demais cidadãos e setores da economia do Município, também atingidos pelos reflexos da pandemia.

Como corolário, impositiva a procedência integral do pedido, visto que clara a mácula de inconstitucionalidade de que padece a normativa atacada, editada em evidente descompasso com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, norma de observância obrigatória pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul por força do artigo 8°, *caput*, da Carta da Província.



4. Pelo exposto, opina a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL em exercício pela procedência integral do pedido nos moldes antes delineados.

Porto Alegre, 14 de dezembro de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

VLS