



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**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Porto Alegre. Artigo 1º da Lei Municipal nº 12.719/2020. Vício formal de iniciativa não configurado, na esteira do entendimento já pacificado pelo Supremo Tribunal Federal. Ofensa evidenciada, todavia, em relação aos artigos 8º, “caput”, e 19, “caput”, da Constituição Estadual, combinados com o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*



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

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 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



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

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. 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).



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

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

O Procurador-Geral de Justiça, por fim, manifestou-se pela concessão da cautela (fls. 119/29).

O pleito cautelar foi deferido (fls.131/9).

A Câmara Municipal de Vereadores, notificada, prestou suas informações, aduzindo, em síntese que a norma atacada, apenas, difere o pagamento das taxas, não isentando os permissionários e autorizatários, tampouco implicando renúncia de receita. Asseverou, ainda, não estar configurado vício de iniciativa no projeto de lei, na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal, visto tratar-se de matéria de iniciativa concorrente entre Executivo e Legislativo. Pleiteou, assim, a improcedência do pleito (fls. 169/80).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando pela manutenção da normativa vergastada, forte no princípio que presume sua constitucionalidade, derivado que é da independência, harmonia e tripartição dos poderes (fls. 148/9).

É o breve relatório.

**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. 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 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.



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

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 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



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

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 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**





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

*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 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**





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

***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, clara a mácula de inconstitucionalidade de que padece a norma questionada por ofensa aos artigos 8º, *caput*<sup>1</sup>, e 19, *caput*<sup>2</sup>, da Constituição Estadual e artigo 113<sup>3</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal.

---

<sup>1</sup> Art. 8.º 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.  
[...].

<sup>2</sup> 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



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

Nada obstante, ausente, na espécie, o vício formal alegado, já que a matéria disciplinada é claramente tributária, relativa a benefícios fiscais, temática sobre a qual o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que se trata de matéria de iniciativa concorrente entre Legislativo e Executivo:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.515/2000 DE MINAS GERAIS. CÓDIGO DE DEFESA DO CONTRIBUINTE DE MINAS GERAIS. 1. Competência concorrente dos Estados para legislar sobre direito tributário. 2. Inexistência de reserva de iniciativa do Poder Executivo em matéria tributária. 3. Princípio da isonomia observado no diploma estadual. Autoaplicabilidade de direitos e garantias fundamentais na atividade fiscal. 4. Inconstitucionalidade das normas pelas quais criados órgãos públicos e fixados prazos ao Poder Executivo para implementação de serviço público. 5. Ação direta julgada parcialmente procedente. (ADI 5002, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-221 DIVULG 03-09-2020 PUBLIC 04-09-2020)*

*DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. ISENÇÃO 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*

---

*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)*

*[...].*

<sup>3</sup> *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

*que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (ARE 1236918 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 13-05-2020 PUBLIC 14-05-2020)*

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. NORMAS GERAIS DE DIREITO TRIBUTÁRIO. ICMS. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTIGOS 192, §§ 1º E 2º; 193 E SEU PARÁGRAFO ÚNICO; 201 E SEU PARÁGRAFO ÚNICO; 273, PARÁGRAFO ÚNICO; E 283, III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ADEQUADO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO AO ATO COOPERATIVO E ISENÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS ÀS PEQUENAS E MICROEMPRESAS; PEQUENOS E MICROPRODUTORES RURAIS; BEM COMO PARA AS EMPRESAS QUE ABSORVAM CONTINGENTES DE DEFICIENTES NO SEU QUADRO FUNCIONAL OU CONFECCIONE E COMERCIALIZE APARELHOS DE FABRICAÇÃO ALTERNATIVA PARA PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. DISPOSIÇÕES PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ARTIGO 146, INCISO III, ALÍNEA “C”, DA CRFB/88. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. ARTIGO 24, INCISO I, DA CRFB/88. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEMAIS DISPOSITIVOS OBJURGADOS. CONCESSÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS E INCENTIVOS FISCAIS. ICMS. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO INTERESTADUAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 155, § 2º, INCISO XII, “G”, DA CRFB/88. CAPUT DO ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO SEM DECLARAÇÃO DE NULIDADE. EXCLUSÃO DO ICMS DO SEU CAMPO DE INCIDÊNCIA. 1. O Federalismo brasileiro exterioriza-se, dentre outros campos, no segmento tributário pela previsão de competências legislativo-fiscais privativas dos entes políticos, reservada à Lei Complementar estabelecer normas gerais. 2. A concessão de benefícios fiscais não é matéria relativa à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do estabelecido no artigo 61, § 1º, inciso II,**



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

*alínea b, da CRFB/88. 3. O poder de exonerar corresponde a uma derivação do poder de tributar, assim, presente este, não há impedimentos para que as entidades investidas de competência tributária, como o são os Estados-membros, definam hipóteses de isenção ou de não-incidência das espécies tributárias em geral, à luz das regras de competência tributária, o que não interdita a Constituição estadual de dispor sobre o tema. [...]. (ADI 429, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)*

A improcedência desse argumento, todavia, não retira a viabilidade de acolhimento da pretensão lançada na inicial, já que o fundamento remanescente é idôneo, por si só, a dar suporte a procedência do pedido.

**4. Pelo exposto**, manifesta-se a **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA** em exercício pela **procedência** do pedido, na forma antes delineada.

Porto Alegre, 25 de janeiro de 2021.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)