



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

PROCESSO Nº 70084795731 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE CAMPO NOVO

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CAMPO NOVO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR MARCO AURÉLIO HEINZ

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Campo Novo. Lei Municipal nº 2.340/2020. Alteração do valor das horas-máquina. Emendas parlamentares em projeto de lei oriundo do Poder Executivo. Matéria administrativa, relativa à remuneração do uso de bens públicos. Redução de receita e aumento de despesas. Impossibilidade. Ofensa aos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual e 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 DE CAMPO NOVO**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei Municipal nº 2.340, de 22 de maio de 2020, que *dispõe sobre a alteração de redação da Lei Municipal nº 1.852/08, de 24 de junho de 2008 e dá outras providências*, do Município de Campo Novo.

O proponente sustentou, em síntese, que a Câmara de Vereadores, ao aprovar emendas ao Projeto de Lei nº 18/2020, de iniciativa do Prefeito Municipal, reduzindo o valor das horas-máquinas propostas pelo Executivo, causou sérios prejuízos ao Município, reduzindo a receita – os valores de utilização foram reduzidos - e aumentando despesas - incremento do número de horas de trabalho do maquinário. Asseverou que a Casa Legislativa violou iniciativa privativa do Prefeito Municipal em matéria orçamentária, bem como malferiu o princípio da independência e harmonia entre os Poderes ao aprovar emendas que aumentam despesa e reduzem receita. Afirmou, também, que não foi apresentada a necessária estimativa de impacto financeiro, tampouco promovidos os devidos ajustes orçamentários. Aduziu, ainda, violação à Lei Orgânica Municipal, ao Regimento Interno da Câmara de Vereadores, à lei de Responsabilidade Fiscal e à Constituição Federal. Postulou a concessão de medida cautelar, susando-se os efeitos da lei e determinando-se a observância dos valores antes fixados na Lei Municipal nº 1.852/2008, bem como que fosse fixado o valor de 70 VRM para a hora da escavadeira hidráulica, como proposto no



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

projeto originário. Por fim, pleiteou a procedência integral do pedido (fls. 04/17 e documentos das fls. 18/45).

Oportunizada a juntada de documentos pela Câmara de Vereadores (fls. 51/2 e 57/8), vieram aos autos as peças das fls. 85/94 e 99/104.

O pleito cautelar foi deferido em parte (fls. 105/11), decisão contra a qual foram opostos embargos de declaração (Informação da fl. 119).

A Câmara de Vereadores, notificada, prestou suas informações, arguindo, inicialmente, a necessidade de averiguar-se, efetivamente, se houve redução de receita como alegado pelo proponente, diante da estimativa de impacto por ela acostada aos autos. Sustentou que a matéria em apreciação é de natureza tributária, inexistindo previsão de reserva de iniciativa exclusiva para o Chefe do Poder Executivo, como já asseverado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, entendimento adotado, também, pela Corte de Justiça deste Estado, o que afasta, igualmente, a suposta afronta ao princípio da separação dos Poderes. Argumentou, por fim, ser desnecessária, na espécie, a estimativa de impacto financeiro, bem como ser intrigante o fato de ação só ter sido proposta após o término do período eleitoral. Pleiteou, assim, a improcedência do pedido (fls. 123/8).

O Procurador-Geral do Estado, citado, ofereceu a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no



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

ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 148/9).

É o breve relatório.

2. A norma legal atacada foi vazada nos seguintes termos:

LEI MUNICIPAL Nº 2.340, DE 29/04/2020

DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DE REDAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 1.852/08, DE 24 DE JUNHO DE 2008 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ILIANDRO CESAR WELTER, PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPO NOVO, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, NO USO DAS ATRIBUIÇÕES QUE LHE SÃO CONFERIDAS EM LEI,

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e que eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica alterada a redação do art. 3º, da Lei Municipal nº 1.852/08, de 24 de junho de 2020, que passa a vigorar com a seguinte alteração: ⇨ (Nota) (O "caput" deste artigo havia sido vetado. Posteriormente, foi promulgado pela Câmara de Vereadores, conforme se pode observar do anexo a esta Lei).

~~Art. 3º Valor da hora prestada a terceiros:~~

rt. 3º É fixado o valor da hora máquina conforme tabela a seguir:

<i>Máquina/Serviço</i>	<i>Preço VRM (valor da referência municipal).</i>
<i>Patrola</i>	<i>25 VRM</i>



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

<i>Retro-escavadeira/Carregador</i>	<i>20 VRM</i>
<i>Transporte de Pedra, Terra e Cascalho</i>	<i>12 VRM</i>
<i>Escavadeira Hidráulica</i>	<i>50 VRM</i>

"§ 1º O valor da hora a ser cobrado para os serviços executados pela Escavadeira Hidráulica, excepcionalmente e enquanto vigor o Decreto Executivo Municipal nº 41/2020, de 15 de abril de 2020 que "Declara Situação de Emergência nas áreas do município, afetadas pelo evento adverso ESTIAGEM - COBRADE1.4.1.1.0, conforme IN/MDR 02/2016", será o equivalente a 35 VRM.

*I - Fica limitado a 04 (horas) os serviços a serem prestados pela Escavadeira Hidráulica, por Agricultor;
II - Somente serão atendidos os pedidos de serviços da Escavadeira Hidráulica de Agricultores que comprovarem documentalmente que fora atingido pela estiagem;*

~~*§ 2º O valor a ser cobrado pelos serviços da Escavadeira Hidráulica, após o término do prazo de 180 (dias) estabelecido no Decreto mencionado no parágrafo primeiro do caput do artigo 3º passará a ser cobrado conforme a tabela, ou seja, o valor de 70 VRM.*~~

EMENDA:

"§ 2º O valor a ser cobrado pelos serviços da Escavadeira Hidráulica, após o término do prazo de 180 (dias) estabelecido no Decreto mencionado no parágrafo primeiro do caput do artigo 3º passará a ser cobrado conforme a tabela, ou seja, o valor de 50 VRM."

I - Após o término do prazo do Decreto supracitado, na medida da disponibilidade e sempre prevalecendo o interesse público, serão atendidos os demais agricultores pelos serviços da Escavadeira Hidráulica, em conformidade com as normas e Leis vigentes."

Art. 2º Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPO NOVO (RS), em 29 de abril de 2020.



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

ILIANDRO CESAR WELTER
Prefeito Municipal

Registre-se e Publique-se

PAULO RENATO IORCK
Secretário de Administração

3. Em que pesem os respeitáveis argumentos deduzidos pela Câmara de Vereadores de Campo Novo e pela Procuradoria-Geral do Estado, merece acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

A norma trazida à apreciação, que altera a redação da Lei Municipal nº 1.852/2008, dispõe sobre os valores a serem cobrados pelo ente público municipal em razão da utilização de patrulas, retroescavadeiras/carregadores, transporte de pedra, terra e cascalho e escavadeira hidráulica de propriedade do Município, fixando o valor da hora a ser cobrada daquele particular que deliberar utilizar esses bens, como se verifica pela leitura do texto legal transcrito.

Nessa linha, verifica-se que a matéria disciplinada diz respeito a preço público, receita de natureza, não tributária, visto que, na espécie, não há serviço público típico ou exercício do poder de polícia a justificar a incidência de taxa.

Com efeito, taxa e preço público são formas diversas de remunerar a utilização de um serviço prestado.



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

A taxa é devida em razão da utilização efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível ou pelo desempenho do poder de polícia estatal, de natureza tributária e compulsória.

Sobre a conceituação doutrinária de taxa, merece destaque a lição de Aliomar Baleeiro¹, em obra atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi:

[...].

Há um conceito financeiro de taxa pacificamente aceito pela doutrina e consagrado tanto pela Constituição brasileira, quanto pelos tribunais mais importantes do País, a despeito do inacabado na teoria e dos equívocos de algumas versações do assunto.

As controvérsias não atingem essa conceituação, cuja fixação é indispensável à inteligência do sistema de discriminação de rendas da Carta de 1969, que pressupõe o gênero “tributos” integrado pelas espécies “imposto”, “taxa” e “contribuição de melhoria” e “contribuições” especiais, inconfundíveis entre si.

Taxa é o tributo cobrado de alguém que se utiliza de serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional, ou o tem à sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial dos cofres públicos.

Quem paga a taxa recebeu serviço ou vantagem: goza da segurança decorrente de ter o serviço à sua disposição, ou, enfim, provocou uma despesa do poder público. A casa de negócio, a fábrica ou o proprietário podem não invocar nunca o socorro dos bombeiros, mas a existência duma corporação disciplinada e treinada para extinguir incêndios, dotada de veículos e equipamentos adequados e mantida permanentemente de prontidão, constitui serviço e vantagem que especialmente lhes aproveita e reduz a um mínimo

¹ BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel de Abreu Machado. *Direito Tributário Brasileiro*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 541/3.



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

inevitável seus prejuízos e riscos. Essa vantagem sobe de vulto para as companhias que exploram o negócio do seguro contra fogo.

O proprietário dum veículo força o poder público a melhorar pavimentações, instalar sinalizações elétricas, inspecionar periodicamente máquinas e freios, dirigir o tráfego nos pontos de congestionamento e estabelecer permanente polícia da velocidade e da observância das regras da prudência e perícia no trânsito. A taxa fornece à autoridade o meio do automobilista indenizar o Estado pelo uso de coisa conveniente a seus interesses, mas que ocasiona riscos para o público e maiores despesas para os serviços governamentais. [...].

É característico da taxa a especialização do serviço, em proveito direto ou por ato do contribuinte, ao passo que, na aplicação do imposto, não se procura apurar se há qualquer interesse, direto e imediato, por parte de quem o paga: se tem capacidade econômica e está vinculado a determinada comunidade política, nada mais indaga o legislador para que o submeta ao gravame fiscal sob a forma de imposto.

Na taxa, em princípio, há exoneração desse gravame se o indivíduo não se utiliza do serviço, não goza de vantagem alguma de determinada situação ou não provocou a despesa por atividade, posse de coisa sua, ou ato de sua responsabilidade.

Daí afirmar-se que a taxa é a contraprestação de serviço público, ou de benefício feito, posto à disposição, ou custeado pelo Estado em favor de quem a paga, ou por este provocado. [...].

Taxa é sempre uma técnica fiscal de repartição da despesa com um serviço público especial e mensurável pelo grupo restrito das pessoas que se aproveitam de tal serviço, ou o provocaram ou o têm ao seu dispor. (...). A taxa tem, pois, como “causa” jurídica e fato gerador a prestação efetiva ou potencial dum serviço específico ao contribuinte, ou a compensação deste à Fazenda Pública por lhe ter provocado, por ato ou fato seu, despesa também especial e mensurável. [...].



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

Na mesma linha de intelecção, assevera Humberto Ávila²:

[...].

O parágrafo primeiro do artigo 145 da Constituição estabelece que “os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte...”. A expressão, como se vê, refere-se a “impostos” em vez de “tributos”. Em razão disso, surge a dúvida relativamente a saber se apenas os impostos devem possuir caráter pessoal. Essa questão é pertinente, na medida em que os tributos não possuem as mesmas características, como é o caso das taxas, que se diferenciam dos impostos pelo seu caráter retributivo, e das contribuições sociais, que se qualificam pela sua finalidade social. São exatamente essas diferenças que justificam a qualificação desses tributos como tributos vinculados.

Isso significa, para o que aqui se discute, que os tributos com caráter retributivo não têm relação direta com a capacidade econômica do sujeito passivo. Eles se referem a uma prestação já efetivada ou colocada à disposição do Estado, relativamente ao particular (taxas, art. 145, inciso II), a uma melhoria decorrente de uma atividade estatal (contribuições de melhoria, art. 145, III), ou a uma atividade estatal relacionada a finalidades públicas, constitucionalmente delimitadas (contribuições sociais, arts. 149 e 195). (...) As taxas são tributos que podem ser cobrados em razão de serviços prestados ou colocados à disposição do contribuinte ou do exercício do poder de polícia (art. 145, II). A definição constitucional e doutrinariamente estabelecida demonstra que o aspecto material da hipótese de incidência pressupõe uma relação entre serviço e sujeito passivo. Daí dizer que as taxas representam uma contraprestação pela vantagem que o contribuinte recebeu do Estado e, por isso mesmo, tem relação com a atuação estatal e não com os índices de capacidade econômica do contribuinte (renda, patrimônio e consumo). O Supremo Tribunal Federal decidiu que a hipótese de incidência das taxas não possui qualquer relação com o patrimônio, a renda ou outras eventuais bases de cálculo próprias de impostos, mas apenas com o serviço ou com a

² ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 381-382.



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

atividade de polícia exercida relativamente ao contribuinte.[...].

O preço público, por sua vez, tem caráter de prestação não tributária, *ex voluntate, decorrente da efetiva utilização de serviço público gerador de comodidade ao administrado, do uso ou da aquisição de bem público*³.

Como asseverado na Súmula 545 do Supremo Tribunal Federal:

Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.

Consoante ensina Ricardo Alexandre⁴, o preço público está sujeito ao regime *contratual, sendo imprescindível a prévia manifestação de vontade do particular para que surja o vínculo obrigacional, sendo facultativa a prestação pecuniária.*

As taxas, por outro lado, são cobradas em decorrência de atividade administrativa vinculada, ou seja, estão atreladas a uma atuação estatal específica prestada ou posta à disposição do contribuinte.

Como assevera Fabiano Verli⁵ ao tratar sobre a polêmica doutrinária entre preço e taxa:

³ VERLI, Fabiano. *Taxas e Preços Públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 58.

⁴ ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário esquematizado*. 9. ed. São Paulo: Método, 2015. p. 38.

⁵ VERLI, Fabiano. *Taxas e Preços Públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 58/9.



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

*[...]. Taxas não são instrumentos de remuneração do Estado por uso ou compra de bem público, nem preços públicos podem ser cobrados pelo simples exercício do poder de polícia que, embora serviço público, não beneficia o administrado que a ele se submete. O objeto da discussão, portanto, fica restrito aos serviços públicos que atendem a alguma necessidade dos usuários, pois aí se situa a grande polêmica que ora será enfrentada.
[...].*

No caso em apreço, se o Município de Campo Novo tivesse instituído taxa como forma de remuneração pela utilização das máquinas municipais, teria afrontado o preceito constitucional insculpido no artigo 145, inciso II, da Carta Federal e reprisado no artigo 140, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...].

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

[...].

Art. 140 - O sistema tributário no Estado é regido pelo disposto na Constituição Federal, nesta Constituição, em leis complementares e ordinárias, e nas leis orgânicas municipais.

§ 1º - O sistema tributário a que se refere o “caput” compreende os seguintes tributos:

[...].

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

[...].



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

Tais diretrizes constitucionais, cumpre recordar, são de observância obrigatória, também, pelos Municípios, por força do princípio da simetria, insculpido no artigo 8º, *caput*, da Carta Estadual, *in verbis*:

*Art. 8º - 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.
[...].*

Evidente, assim, que a temática disciplinada na norma em apreço diz respeito à preço público, matéria tipicamente administrativa, cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, o qual, no caso em testilha, foi o autor da proposição levada à exame da Casa Legislativa Municipal.

Importante lembrar, entretanto, que o Poder Legislativo pode ofertar emendas, inclusive, em projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, como na espécie, mas tais emendas devem guardar pertinência temática com a proposição originária e não implicar aumento de despesas.

Nessa senda, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 11/2013 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR QUE ALTERE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL



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

DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. EC 41/2003. EFICÁCIA IMEDIATA DO TETO REMUNERATÓRIO. TEMAS 480 E 257 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA. 1. A jurisprudência desta CORTE assegura a possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas a projetos de lei de iniciativa exclusiva de outro Poder, desde que delas não resulte “aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial” (ADI 2.350, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 30/4/2004). 2. Emenda parlamentar apresentada extrapolou o domínio temático da proposição original apresentada pelo Poder Executivo. A questão tratada na proposta original enviada à Assembleia local tinha como escopo adequar o teto remuneratório dos servidores públicos estaduais ao modelo estabelecido pela Constituição Federal, matéria essa que, conforme o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, seria da iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo. 3. Possui eficácia imediata a redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, inclusive para período anterior à promulgação da EC 41/2003. Entendimento firmado em sede de repercussão geral. Temas 480 e 257. 4. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 5087, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-232 DIVULG 18-09-2020 PUBLIC 21-09-2020)

Ocorre que a Câmara Municipal de Vereadores de Campo Novo, ao aprovar emendas ao projeto de lei do Executivo, reduzindo os valores cobrados a título de horas-máquina, disciplinou matéria cuja iniciativa legislativa incumbia ao Prefeito Municipal, visto que de natureza administrativa, não tributária, relativa ao uso dos bens públicos municipais, cuja gestão incumbe ao Executivo. Entretanto, o fez reduzindo a receita do ente público pelo serviço



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

prestado e, portanto, gerando aumento de despesas, pois não houve a correspondente redução na manutenção e custeio desse maquinário.

No caso em apreço, não havia espaço para emendas parlamentares desse teor, 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 a organização e o funcionamento da administração municipal, *in verbis*:

Art. 8º - 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.
[...].

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.

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;



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

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de dispor sobre essa matéria gerando aumento de despesas, sob pena de eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles⁶:

[...]

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. [...].

A implementação da norma municipal questionada interfere na gestão dos bens públicos municipais, não levando em consideração os recursos necessários para sua manutenção e custeio, tampouco os impactos da redução do preço estabelecido pelo Executivo para as finanças municipais.

Note-se que as emendas aprovadas, que alteraram totalmente a sistemática remuneratória da utilização das máquinas referidas na norma aprovada, sequer foram acompanhadas do necessário estudo de impacto financeiro e orçamentário, como

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

admitido pela própria Câmara (fls. 85/7), o que era indispensável na espécie, face à evidente redução de receita, 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 ADCT⁷ 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)

Nesse cenário, resta demonstrado que a norma objurgada positiva flagrante desrespeito, também, ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, insculpido no artigo 10 da Constituição Estadual.

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.

Nessa senda, o entendimento sufragado por esse Órgão Especial em casos similares:

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.944/08 DO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. REGIME DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. A Lei Municipal 3.944/2008, de iniciativa do Poder Legislativo, que "Torna obrigatória a aceitação por parte das concessionárias de serviços públicos instaladas no município, de comprovantes emitidos pela Assistência Social da Prefeitura Municipal", não

⁷ 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

trata de meros procedimentos para cadastros dos usuários de baixa renda, mas de efetivo enquadramento de consumidores em uma categoria específica, que faz jus a uma tarifa diferenciada de todas as demais que já são previstas no Regulamento dos Serviços de Água e Esgoto da Corsan - RSAE (tarifa mínima de serviços - taxa básica). Lei Municipal que, além de definir quem será considerado usuário de baixa renda, estipula tarifa diferenciada a ser cobrada pela concessionária, sem observar o equilíbrio econômico financeiro do contrato. Inconstitucionalidade reconhecida, seja pelo vício de iniciativa do Poder Legislativo na elaboração de norma cuja matéria é reservada ao Chefe do Poder Executivo (porquanto interfere no funcionamento e administração local, interferindo nos contratos celebrados pelo Município), seja pela inconstitucionalidade material, que ressoa da quebra do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviços públicos entabulados pelo ente público, em detrimento das concessionárias, como, no caso, a CORSAN. A Lei 3.944/08 interfere diretamente na administração municipal, violando, por simetria, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 84, incisos II; VI, "a"), bem como o disposto no arts. 2º e 175 da Constituição Federal. INCIDENTE JULGADO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 3.944/08 DO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA. UNÂNIME. (Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70071025969, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 17/10/2016)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PANAMBI. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXA DE RELIGAÇÃO DO FORNECIMENTO DE ÁGUA. USURPAÇÃO DE FUNÇÃO CONFERIDA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO E A CORSAN. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. A preliminar arguida foi omissa em indicar dispositivo da Constituição Estadual que é maculado pela legislação objugada, a saber,



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

artigo 163, §4º, também aponta ofensa ao artigo 8º da Carta Estadual, que, por si só, autoriza o controle de constitucionalidade pela via da ação direta no âmbito do Tribunal de Justiça Gaúcho, motivo pelo qual não merece guarida a prefacial de impossibilidade jurídica do pedido. 2. A Lei Municipal 3.417/2012 que dispõe sobre a proibição de cobrança de taxa de religação do fornecimento de água, no caso de corte por inadimplência, em todos os imóveis situados no Município de Panambi, apresenta inconstitucionalidade por vício de iniciativa (vício formal), porquanto o Poder Legislativo do Município editou norma sobre matéria cuja disciplina é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, violando os arts. 8º, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. A norma ainda padece de inconstitucionalidade material, pois ensejou a alteração do equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre o Município de Panambi e a CORSAN, maculando o art. 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70056193238, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 28/07/2014)

Assim sendo, claras as máculas de inconstitucionalidade de que padece a Lei Municipal n.º 2.340/2020.

Consigne-se, por fim, apenas para que não fique sem apreciação, que eventuais antinomias da norma impugnada com a Lei Orgânica Municipal, com o Regimento Interno da Câmara de Vereadores e com a Lei de Responsabilidade Fiscal materializam-se a nível infraconstitucional, desbordando do âmbito de apreciação do controle concentrado de constitucionalidade, na esteira da jurisprudência pacífica dessa Corte e do Supremo Tribunal Federal:



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

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

LEI COMPLEMENTAR 20/1992. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL ESTADUAL. AUTONOMIA FUNCIONAL E FINANCEIRA. ORÇAMENTO ANUAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NO CONTROLE ABSTRATO. PRERROGATIVA DE FORO. EXTENSÃO AOS DELEGADOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. AFRONTA AO MODELO FEDERAL. 1. Ordenamento constitucional. Organização administrativa. As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo, 144, § 6o, CF). 2. Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. Ação direta de inconstitucionalidade. Norma infraconstitucional. Não-cabimento. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade é vedado o exame do conteúdo das normas jurídicas infraconstitucionais. 4. Prerrogativa de foro. Delegados de Polícia. Esta Corte consagrou tese no sentido da impossibilidade de estender-se a prerrogativa de foro, ainda que por previsão da Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal. 5. Direito Processual. Competência privativa. Matéria de direito processual sobre a qual somente a União pode legislar (artigo 22, I, CF). 6. Aposentadoria. Servidor



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

Público. Previsão constitucional. Ausência. A norma institui exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos em geral, não previstas na Lei Fundamental (artigo 40, § 1º, I, II, III, a e b, CF). Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte. (ADI 882/MT, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, j. 19/02/2004).

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



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

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083402321, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em: 22-05-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAPÃO DO LEÃO. LEI MUNICIPAL N.º N.º 1969, DE 2019. CRIAÇÃO DE CARGO DE CONTADOR. Caso em que apesar de apontados como violados também os dispositivos da Constituição Federal e Estadual, na verdade, o alegado antagonismo advém do cotejo do teor da Lei de Responsabilidade Fiscal e lei municipal objurgada, e não propriamente entre esta e a Constituição, caracterizando, no máximo, o que se denomina de crise de legalidade, e não de constitucionalidade, o que inviabiliza o conhecimento do pedido, no ponto. Afronta ao artigo 154, inciso X, da Constituição Estadual e do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal, que se mostra de natureza reflexa ou oblíqua, dependendo de prévia análise de normas infraconstitucionais (compatibilidade entre a norma fustigada e as leis orçamentárias). Afora isso, já restou sedimentado o entendimento de que a inexistência de prévia dotação orçamentária e de autorização na lei de diretrizes orçamentárias não enseja o reconhecimento de inconstitucionalidade, obstando apenas a aplicabilidade da norma impugnada no exercício financeiro em que foi editada. PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, JULGADO IMPROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082594672, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 30-04-2020)

4. Pelo exposto, opina a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no sentido de que seja julgada procedente a presente ação direta, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 2.340/2020, do Município de Campo Novo, por afronta aos artigos



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

8º, *caput*, 10, 60, inciso II., alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual e artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal.

Porto Alegre, 19 de fevereiro de 2021.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

VLS/IH