



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de
suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento no artigo
129, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95,
parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei
Municipal nº 3.652**, de 15 de março de 2021, que *institui, em razão*



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

do estado de calamidade pública decorrente da pandemia, o Programa de Parcelamento Incentivado de Débitos Fiscais Concernentes ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (PPI-IPTU), do Município de Bom Jesus, pelas seguintes razões de direito.

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

LEI N° 3652/2021

INSTITUI, EM RAZÃO DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DA PANDEMIA, O PROGRAMA DE PARCELAMENTO INCENTIVADO DE DÉBITOS FISCAIS CONCERNENTES AO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (PPI-IPTU)

Art. 1º. Esta Lei institui, em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia, o Programa de Parcelamento Incentivado de débitos fiscais concernentes ao Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (PPI-IPTU), e abrangerá todos os fatos geradores ocorridos até 31 de dezembro de 2019.

§ 1º. Para efeitos desta Lei, considera-se débito fiscal a soma do imposto, das multas, da atualização monetária e dos juros de mora, corrigidos até a data de formalização do pedido de ingresso no PPI-IPTU, com observância do que dispõe o Código Tributário Municipal.

§ 2º. O PPI-IPTU aplica-se aos débitos fiscais do IPTU inscritos em dívida ativa, ainda que ajuizados.

§ 3º. O disposto neste artigo não autoriza a restituição ou compensação de valores eventualmente recolhidos antes do início da vigência desta lei.

Art. 2º. O ingresso no programa dar-se-á por opção do sujeito passivo, mediante requerimento apresentado até 31 de



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

dezembro de 2020, de acordo com modelo padrão fornecido pela Secretaria da Fazenda, podendo os débitos serem pagos das seguintes formas:

I - em cota única, com anistia de 100% (cem por cento) das multas punitivas, moratórias e dos juros de mora;

II - de forma parcelada, em parcelas mensais e sucessivas, com redução de:

a) 75% (setenta e cinco por cento) das multas punitivas e moratórias bem como dos juros de mora, caso o pagamento total do débito seja efetuado em até 12 (doze) parcelas;

b) 50% (cinquenta por cento) das multas punitivas e moratórias bem como dos juros de mora, caso o pagamento total do débito seja efetuado em 24 (vinte e quatro) parcelas;

c) 30% (trinta por cento) das multas punitivas e moratórias bem como dos juros de mora, caso o pagamento total do débito seja efetuado em 36 (trinta e seis) parcelas.

Art. 3º. O pedido de parcelamento deferido constitui confissão de dívida e instrumento hábil e suficiente para a exigência do crédito tributário, podendo a exatidão dos valores parcelados ser objeto de verificação.

Art. 4º. A homologação do ingresso no PPI-IPTU dar-se-á no momento do pagamento da parcela única ou da primeira parcela, para as opções de parcelamento previstas no artigo 2º, § 1º, inciso II, “a”, “b” e “c”.

§ 1º. A data de vencimento das parcelas será escolhida pelo contribuinte no momento da celebração do parcelamento, devendo a primeira parcela ser paga, no ato da adesão e as demais no mesmo dia dos meses subsequentes.

§ 2º. O valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, será acrescido da atualização monetária e demais acréscimos financeiros, previsto no Código Tributário Municipal.

Art. 5º. Os débitos consolidados ou por inscrição no montante a partir de R\$ 500,00 (quinhentos reais) terão parcela mínima fixada em R\$ 50,00 (cinquenta reais).

Art. 6º. Observadas as condições previstas nesta Lei, será admitido reparcelamento de débitos constantes de parcelamento em andamento ou que tenha sido rescindido, por uma única vez

§ 1º. No reparcelamento de que trata o caput deste artigo poderão ser incluídos novos débitos.



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

§ 2º. A formalização do pedido de parcelamento previsto neste artigo fica condicionada ao recolhimento da primeira parcela em valor correspondente a:

*I – 10%. (dez por cento) do total dos débitos consolidados; ou
II – 20%. (vinte por cento) do total dos débitos consolidados, caso haja débito com histórico de parcelamento anterior.*

Art. 7º. O pagamento de parcela fora do prazo legal implicará em cobrança de multa moratória de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) por dia de atraso, incidente sobre o valor da parcela devida e não paga, até o limite de 20% (vinte por cento), acrescido de correção monetária, nos termos do Código Tributário Municipal.

Art. 8º. Implicará na imediata rescisão do parcelamento e remessa do débito para inscrição em Dívida Ativa do Município ou prosseguimento da execução, conforme o caso, a falta de pagamento:

*I - de 03 (três) parcelas, consecutivas ou não; ou
II - de qualquer uma das parcelas por prazo superior a 90 (noventa) dias;*

III - de 01 (uma) parcela, estando pagas todas as demais.

Art. 9º. Na hipótese de cancelamento ou revogação do parcelamento, o débito fiscal remanescente sujeitar-se-á, a contar da concessão do parcelamento, a juros moratórios sobre o valor do débito monetariamente atualizado.

Art. 10. A formalização do pedido de ingresso no programa de parcelamento incentivado implica o reconhecimento dos débitos tributários nele incluídos, ficando condicionada à desistência de eventuais ações ou embargos à execução fiscal, com renúncia ao direito sobre o qual se funda, nos autos judiciais respectivos e da desistência de eventuais impugnações, defesas e recursos apresentados no âmbito administrativo, além da comprovação de recolhimento de custas e encargos porventura devidos.

Art. 11. O optante pelo presente programa de parcelamento ficará isento do pagamento de honorários advocatícios, por se tratar de acordo e não de causa vencida.

Parágrafo único – O descumprimento do acordo implicará no prosseguimento da execução com incidência de honorários advocatícios fixados na própria execução fiscal.

Art. 12. Ficam dispensados da constituição de créditos da Fazenda Municipal, a inscrição como dívida ativa, o ajuizamento da respectiva execução fiscal, bem assim



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

cancelados o lançamento e a inscrição, de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais).

Art. 13. Fica o Poder Executivo autorizado a prorrogar o prazo para ingresso no PPI-IPTU, mediante decreto, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias.

Art. 14. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

*Daniel Silva de Oliveira
Vereador Vice-Presidente*

Diogo Kramer Boeira

2. A normativa em apreciação, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar (PL nº 3.968/2020, em anexo), instituiu, em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia gerada pelo Coronavírus, o Programa de Parcelamento Incentivado de Débitos Fiscais concernentes ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – PPI-IPTU – no Município de Bom Jesus, abrangendo todos os fatos geradores ocorridos até 31 de dezembro de 2019, estabelecendo, entre outras medidas, a anistia, em percentuais escalonados de acordo com a forma de pagamento escolhida, de multas punitivas, moratórias e juros de mora, a admissão de reparcelamento de valores inseridos em parcelamentos em andamento ou que tenham sido rescindidos por uma única vez, inclusive com a inclusão de novos débitos, e a isenção de honorários advocatícios nas ações em andamento.

A norma editada, todavia, padece de vícios de inconstitucionalidade, como se verá a seguir.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.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, como no caso da normativa em apreciação.

Na espécie, o vício de inconstitucionalidade material constatado decorre do fato de que o aumento de vantagens fiscais implica, em linha de princípio, renúncia de receita e incremento de despesas, prejudicando o planejamento financeiro do ente municipal, o que não pode ser realizado sem a existência de prévio estudo do impacto do benefício concedido nas contas do ente federado.

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do



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

Administrador Público e do Legislador¹, fato que ganhou ainda maior relevância nos últimos anos, notadamente em razão da acentuada crise econômica por que passam diversos entes da federação.

E, justamente diante desse contexto, é que foi editada a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal*.

Dentre as medidas adotadas na precitada emenda, está a de conferir *status* constitucional a uma regra outrora infraconstitucional, prevista na Lei Complementar Federal n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, segundo a qual toda a norma que crie despesas obrigatórias deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Sobreveio, então, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estatuiu:

Art. 113 - A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 2016)

Embora consabido, não é demais recordar que o Pretório Excelso tem entendimento consolidado no sentido de que o

¹ Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.



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

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional, sendo, pois, aplicável aos demais entes federados:

*PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Os postulados que informam a teoria do ordenamento jurídico e que lhe dão o necessário substrato doutrinário assentam-se na premissa fundamental de que o sistema de direito positivo, além de caracterizar uma unidade institucional, constitui um complexo normativo cujas partes integrantes devem manter, entre si, um vínculo de essencial coerência . - **O Ato das Disposições Transitórias, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como estatuto de índole constitucional (RTJ 172/226-227). A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em conseqüência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constantes da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos, no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho de Estado (RTJ 160/992-993) . - Inexiste qualquer relação de antinomia real ou insuperável entre a norma inscrita no art. 33 do ADCT e os postulados da isonomia, da justa indenização, do direito adquirido e do pagamento mediante precatórios, consagrados pelas disposições permanentes da Constituição da República, eis que todas essas cláusulas normativas, inclusive aquelas de índole transitória, ostentam grau idêntico de eficácia e de autoridade jurídicas (RTJ 161/341-342). - O preceito consubstanciado no art. 33 do ADCT - que não se estende aos créditos de natureza alimentar - compreende todos os precatórios judiciais pendentes de pagamento em 05/10/88,***



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

inclusive aqueles relativos a valores decorrentes de desapropriações efetivadas pelo Poder Público. Precedentes. (STF, RE 215.107/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/11/2006, p. DJ 02/02/2007)

Digno de nota, também, referir 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 - Estado de Rondônia, que *dispunha sobre a proibição de cobrança de Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS de Igrejas e Templos religiosos de qualquer culto, proferiu decisão monocrática concessiva de pedido liminar, deixando patenteado que as disposições insertas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.*

Tal decisão, recentemente, foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS,



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

providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.

(STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019)

No voto proferido pelo Ministro-Relator, acolhido pela maioria do Pretório Excelso, à exceção apenas do Ministro Marco Aurélio, restou indubitosa a aplicação da regra insculpida no artigo 113 dos ADCT a Estados e Municípios, *in verbis*:

[...]. Cabe, por fim, afastar o argumento suscitado pela Advocacia-Geral da União, no sentido de que a EC 95/2016 seria aplicável exclusivamente ao âmbito da União, não alcançando os demais entes federativos.

Como decidido por essa CORTE no julgamento da ADI 6129-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/9/2019, acórdão pendente de publicação), no qual apreciada, em sede cautelar, a constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de



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

Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).

Desse modo, em que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT.[...].

A norma constitucional em liça, portanto, é de reprodução obrigatória, se aplicando aos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, *ex vi* do disposto no artigo 8º, *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.
[...].*

Nessa mesma trilha, em hipóteses análogas, foi, também, o entendimento do Tribunal de Justiça deste Estado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO. LEI MUNICIPAL N. 2.340/20 QUE INSTITUIU A REDUÇÃO DOS VALORES DAS HORAS-MÁQUINAS. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. O Supremo Tribunal Federal expressou compreensão no sentido de que: “a Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada por constituir matéria de direito estrito não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do



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

processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”. Todavia, esse mesmo sodalício, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de que: “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 despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 2.340/2020, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que reconhece nas informações prestadas a esse juízo, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT: “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro), coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Entendimento pacificado no âmbito deste Tribunal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084795731, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 16-04-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA LEI Nº 1.596/2020, DO MUNICÍPIO DE NOVA SANTA RITA. BENEFÍCIO FISCAL. RENÚNCIA RECEITA. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU). AMPLIAÇÃO. ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT). RAZOABILIDADE. LEGALIDADE. EQUILÍBRIO FISCAL. 1. Lei nº 1.596/2020, do Município de Nova Santa Rita, que define desconto para o pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o exercício de 2020.



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

*O texto original do Projeto de Lei previa o desconto de 15% no pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para os contribuintes que o fizessem em parcela única, conforme vinha sendo feito nos exercícios anteriores, havendo previsão para tanto na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Emenda legislativa que aumentou o percentual de desconto para 25%. 2. **Ampliação de benefício fiscal sem que fossem cumpridos os requisitos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** A Majoração do percentual de desconto em questão constitui **aumento da renúncia de fiscal que não foi acompanhada de estimativa do impacto orçamentária-financeiro**, não foi considerado na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA), não foi acompanhada de provas de que não afetaria as metas de resultados fiscais, e tampouco foi acompanhada de medidas de compensação. **Afronta aos princípios constitucionais da legalidade e da razoabilidade (art. 19 da CE/89).** Precedentes desta Corte. 3. **Necessidade de assegurar a sustentabilidade fiscal do Município. Afronta ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), aplicável a todos os entes federativos.** Precedente do Supremo Tribunal Federal. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084337005, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 20-11-2020)*

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.



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

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 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



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

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 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)

Como corolário, embora ausente vício formal de inconstitucionalidade no que tange à origem parlamentar da norma em apreço, 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 Executivo², o

² AÇÃO 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
SUBJUR. Nº 253/2021



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

exercício dessa competência, para que seja legítimo e harmonioso com o texto constitucional, deve vir acompanhado de demonstração das repercussões financeiras para o ente concedente e da adoção de medidas compensatórias.

A norma questionada, igualmente, não ultrapassa o crivo da legalidade e razoabilidade, que devem pautar a atuação de todos os Poderes, princípio insculpido no artigo 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, *in verbis*:

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

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, um

a 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, § 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)



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

O Ministro Luís Roberto Barroso, ao tratar do princípio da razoabilidade³, utilizou as nomenclaturas *razoabilidade externa* e *razoabilidade interna*. Enquanto a última, aferida dentro da lei, cuida da compatibilidade entre motivos, meios e fins, a razoabilidade externa avalia a legitimidade e adequação dos meios admitidos, impondo-se a análise de ambas para aferir a constitucionalidade da norma perante a Carta Constitucional.

Como assevera Fábio Corrêa Souza de Oliveira⁴:

[...]. O razoável é conforme a razão, racionável. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão enseja conhecer e julgar. Expõe o bom senso, a justiça, o equilíbrio. Promove a explicação, isto é, a conexão entre um efeito e uma causa. É contraposto ao capricho, à arbitrariedade. Tem a ver com a prudência, com as virtudes morais, com o senso comum, com valores superiores propugnado em data comunidade.

[...].

No caso em tela, a lei municipal de Bom Jesus instituiu um Programa de Parcelamento Incentivado a determinados contribuintes, sem indicar o respectivo impacto orçamentário dele decorrente, colocando em risco o equilíbrio orçamentário e financeiro do Município, gerando incerteza e dificuldades de planejamento e execução do orçamento para o Administrador

³ BARROSO, Luís Roberto. *Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Constitucional*. Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política. 23ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 70/1.



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

Municipal, situações que não se mostram justificadas na ponderação com os fins pretendidos com sua edição, pois, a pretexto de reduzir impactos da pandemia, trouxe desequilíbrio às contas públicas, o que afeta e prejudica toda a sociedade.

Além disso, a inobservância do disposto no artigo 14⁵ da Lei de Responsabilidade Fiscal materializa, também, ofensa à legalidade, restando maculada a norma, igualmente, sob esse prisma, na esteira das decisões da Corte Constitucional deste Estado:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. LEI MUNICIPAL DE
INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE
INSTITUIU ISENÇÃO DA TAXA RELATIVA AOS*

⁴ OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Por uma Teoria dos Princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2003.

⁵ Art. 14. *A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.



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

PERMISSIONÁRIOS DO TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE TÁXI E DE AUTORIZATÁRIOS DE VEÍCULOS DO TRANSPORTE ESCOLAR. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. O Supremo Tribunal Federal expressou compreensão no sentido de que: “a Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada por constituir matéria de direito estrito não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”. Todavia, esse mesmo sodalício, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de que: “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 despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (ADI n. 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 12.719/2020, que suspendeu a cobrança de taxas impostas a permissionários do transporte público individual por táxi e de autorizatários de veículos de transporte escolar, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que reconhece nas informações prestadas a esse juízo, vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT: “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro), coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. Entendimento pacificado no âmbito deste Tribunal. Ação direta de inconstitucionalidade



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

julgada procedente. Unânime. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084677426, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 12-03-2021)

Assim sendo, clara a mácula de inconstitucionalidade de que padece a norma questionada por ofensa aos artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, da Constituição Estadual e artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal.

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da norma impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 3.652**, de 15 de março de 2021, do **Município de Bom Jesus**, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, e 19, *caput*, da Constituição Estadual e



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

artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 17 de maio de 2021.

A blue digital signature consisting of several overlapping loops and lines, characteristic of a stylized handwritten signature.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS