



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.890/2020. MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL. CONCESSÃO DE NUMERAÇÃO PARA AS HABITAÇÕES JÁ EXISTENTES DE MORADORES DE BAIXA RENDA, LOCALIZADAS EM ÁREAS DECLARADAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL. SERVIÇOS DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA. MEDIDA PROVISÓRIA E EMERGENCIAL. CORONAVÍRUS. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. EMENDA PARLAMENTAR. ISENÇÃO DE TAXA. DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. IMÓVEL EM SITUAÇÃO IRREGULAR. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO.

1. **Lei nº 3.890/2020**, do Município de Encruzilhada do Sul, que estabelece medida administrativa emergencial e provisória para autorização de concessão de numeração com fins de instalação dos serviços de água e energia elétrica.

2. **Emenda parlamentar.** Projeto de Lei de autoria do Prefeito Municipal. A temática da Lei Municipal nº 3.890/2020 – política pública voltada para promover o acesso da população a serviços públicos essenciais – não se amolda ao rol taxativo de iniciativa legislativa reservada. Portanto, a emenda parlamentar não se submete às restrições traçadas pela jurisprudência, podendo promover alteração substancial. Rechaçada a pretensão de declaração de inconstitucionalidade formal de toda a normativa. Apenas partes do *caput* e do §1º do art. 3º efetivamente tratam de procedimentos típicos da atuação do Executivo Municipal, em violação aos arts. 8º, 10, 60, II, “d”, e 82, VII, da CE/89.

3. **Isenção.** A norma isencional é direcionada apenas aos imóveis em área preponderantemente direcionada à população de baixa renda. A isenção é dotada de critério distintivo que tem base constitucional adequada, visando não onerar a população mais carente de recursos financeiros e viabilizar o acesso a serviços essenciais, em harmonia com os princípios da igualdade material e da capacidade contributiva. A competência



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

legislativa tributária positiva ou negativa não é de iniciativa reservada ao Poder Executivo. A política pública está inserida em contexto emergencial vinculado aos decretos de calamidade pública referentes à pandemia do coronavírus. Afastada a incidência do art. 14 da LC nº 101/2000 (medida cautelar na ADI nº 6.357 e art. 65, §1º, III, da LC 101/2000). Desnecessidade de estimativa de impacto financeiro-orçamentário. Não há violação do art. 61, I, da CE/89, porquanto tanto a regra isencional como o tema geral da Lei não são de iniciativa privativa do Executivo.

4. Dispensa de licenciamento ambiental. O STF admite que o Município legisle em matéria ambiental, desde que: a) cuide de interesse predominantemente local, e b) não conflite com o regramento do Estado e da União. A dispensa de licenciamento ambiental sem qualquer ressalva conflita com a Lei Federal nº 6.938/1981. Ofensa ao art. 30, I e II, da CF/88, norma de reprodução obrigatória. Desrespeito aos princípios da proteção ambiental (art. 251 da CE/89).

5. Imóvel em situação irregular. Tendo em vista a conjuntura excepcional, com supedâneo no princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89), o acesso a serviços públicos essenciais – intrinsecamente ligados à dignidade da pessoa humana, e à preservação da vida e da saúde – ofusca a proteção ao caráter exclusivo da propriedade. A concessão da numeração e fornecimento dos serviços não implica regularização da situação do imóvel, conforme disposição expressa da Lei impugnada, o que mantém um núcleo de proteção suficiente para a propriedade privada.

6. Imposição de obrigação às concessionárias de serviço público. Empresas estatais do Estado do Rio Grande do Sul. Norma que extrapola as competências do Município.

7. Pedido julgado procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, §9º; 2º, parágrafo único; e 3º, *caput* apenas no que toca à expressão “*em até 15(quinze) dias do requerimento, sendo dispensado consulta a*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

outros órgãos da administração e/ou fornecimento de parecer técnico-jurídico autorizativo", §1º apenas no concernente à expressão "ficando suspensa nesse período, qualquer autuação fiscal que tenha por base a irregularidade do imóvel", e §2º apenas em relação à expressão "sendo igualmente vedado às concessionárias de água e de luz localizadas nesse município de exigirem ou condicionarem a ligação dos serviços de água e de luz a qualquer outro documento além da declaração de número fornecida pela municipalidade".

JULGARAM PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME.

AÇÃO INCONSTITUCIONALIDADE	DIRETA	DE	ÓRGÃO ESPECIAL
Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)			COMARCA DE PORTO ALEGRE
PREFEITO ENCRUZILHADA DO SUL	MUNICIPAL	DE	PROPONENTE
CAMARA ENCRUZILHADA DO SUL	MUNICIPAL	DE	REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO			INTERESSADO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente em parte a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES (PRESIDENTE), DES.**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA, DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS, DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO, DES. SYLVIO BAPTISTA NETO, DES. RUI PORTANOVA, DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL, DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH, DES. IVAN LEOMAR BRUXEL, DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO, DES. IRINEU MARIANI, DES. MARCO AURÉLIO HEINZ, DES.^a LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO, DES. ANTÔNIO MARIA RODRIGUES DE FREITAS ISERHARD, DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY, DES.^a VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK, DES. NEY WIEDEMANN NETO, DES. EDUARDO UHLEIN, DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO, DES.^a LIZETE ANDREIS SEBEN E DES. NEWTON LUÍS MEDEIROS FABRÍCIO.

Porto Alegre, 11 de junho de 2021.

DES. GUNTHER SPODE,
Relator.

RELATÓRIO

DES. GUNTHER SPODE (RELATOR)

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE ENCRUZILHADA DO SUL** em oposição à Lei Municipal nº 3.890, de 16 de setembro de 2020.

Em síntese, o proponente informa que o Poder Executivo Municipal apresentou o Projeto de Lei nº 23/2020, que estabelecia medidas administrativas emergenciais e provisórias para autorização de concessão de numeração com fins de instalação de água e energia elétrica nas habitações, já existentes, de moradores de baixa renda. Alega que a Câmara de Vereadores apresentou Emenda Substitutiva que

4



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

desvirtuava o objetivo e o tema do Projeto de Lei, o que foi objeto de veto, o qual, por sua vez, foi rejeitado. Aduz que a Emenda concede isenção tributária e regulamenta organização administrativa do Poder Executivo Municipal, em afronta ao disposto no artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual. Acrescenta que os procedimentos de “concessão de numeração” e “autorização para abertura de vala” são remunerados por taxa. Sustenta que a Emenda impôs determinações administrativas a entidades que se encontram fora da órbita do poder de gestão do Município, impondo obrigação de fazer às concessionárias de serviço público. Aponta que a isenção foi concedida sem prévia estimativa de impacto financeiro, além de representar infração aos princípios da legalidade e impessoalidade (artigo 19 da Constituição Estadual), visto que a isenção considera a localização do imóvel e não a condição financeira do contribuinte. Argumenta que a Lei impugnada, ao dispensar a apresentação de licença ambiental, destoa da Lei Federal nº 6.938/1981, o que gerará inevitável judicialização da questão e paralisação das demandas dos requerentes. Defende que a Lei atacada atribui responsabilidade solidária aos moradores, invadindo competência da União para legislar sobre Direito Civil (fls. 04/14). Juntou documentos (fls. 16/39).

O pleito liminar foi deferido em parte (fls. 46/59).

Regularizada a representação processual (fls. 73/75).

O Estado do Rio Grande do Sul defendeu a Lei impugnada (fl. 85).

A Câmara Municipal de Vereadores de Encruzilhada do Sul não se manifestou (fl. 93).

Em parecer, o Ministério Público opinou pela procedência do pedido (fls. 100/128).

É o relatório.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

VOTOS

DES. GUNTHER SPODE (RELATOR)

O proponente se insurge contra a integralidade da Lei nº 3.890, de 16 de setembro de 2020, do Município de Encruzilhada do Sul, que estabelece medida administrativa emergencial e provisória para autorização de concessão de numeração com fins de instalação dos serviços de água e energia elétrica nas habitações já existentes na época da entrada em vigor da Lei.

A referida Lei, conforme disposição expressa constante de seu teor, foi motivada pela calamidade pública decorrente da pandemia do coronavírus, reconhecida, no âmbito municipal, pelo Decreto Municipal nº 3.561/2020. O objetivo da norma é facilitar o acesso aos serviços públicos de água e energia elétrica durante essa situação extraordinária.

O Projeto de Lei nº 023/2020 (fls. 24/25), apresentado pelo Prefeito Municipal, dispunha o seguinte:

PROJETO DE LEI Nº 023/2020

(...)

Art. 1º Fica autorizada a concessão, de forma emergencial e provisória, de numeração para as habitações já existentes, de moradores de baixa renda localizados em áreas já declaradas de Zonas Especiais de Interesse Social, nos termos da Lei Municipal nº 3.830, de 05 de novembro de 2019.

§1º A autorização prevista no caput destina-se exclusivamente para o fim de viabilizar, onde já exista infraestrutura pública compatível, a instalação de água e energia elétrica.

§2º Em nenhuma hipótese ficará a Administração Pública Municipal obrigada a arcar com os custos não previstos decorrentes da permissão concedida por esta lei.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

§3º Em nenhuma hipótese a concessão de autorizada por essa Lei consubstancia legitimação de eventual irregularidade existente no imóvel ou ocupação do solo, ficando seu possuidor ou detentor, obrigado, sob as penas da legislação vigente, a buscar a regularização necessária, caso exista.

§4º As habitações definidas no caput são as já existentes e habitadas efetivamente para fins de moradia, na data de promulgação desta Lei.

Art. 2º *A concessão de numeração será fornecida pelo setor responsável mediante manifestação expressa e específica, nos termos desta lei, pelo interessado ou quem o represente legalmente.*

Parágrafo único. A solicitação que trata o caput será acompanhada de cópia simples de documento oficial de identificação do requerente, dando vista no ato do original, e assinatura de termo de ciência do dever de buscar eventual não conformidade do imóvel.

Art. 3º *A emergencialidade prevista nessa Lei corresponderá à duração do Estado de Calamidade Pública prevista no Decreto Municipal nº 3.561, de 02 de abril de 2020.*

Art. 4º *Suspende-se determinações em contrário.*

Art. 5º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (Grifei).*

Após a emenda parlamentar substitutiva (fls. 28/30) apresentada, o texto do diploma impugnado ficou assim redigido:

LEI Nº 3.890, DE 16 DE SETEMBRO DE 2020.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Estabelece medida administrativa emergencial e provisória para a autorização de concessão de numeração com fins de instalação de água e de luz/energia nas habitações já existente na época da entrada em vigor dessa lei.

(...)

Art. 1º *Fica autorizada a concessão, de forma emergencial e provisória, de declaração de numeração para **todas as habitações já existentes tanto nas áreas urbanas, como nas áreas rurais** desse município, nos termos da Lei Municipal 3.830, de 05 de novembro de 2019.*

§ 1º A autorização prevista no caput destina-se exclusivamente para o fim de viabilizar a instalação de água e energia elétrica.

§ 2º Em nenhuma hipótese ficará a Administração Pública Municipal obrigada a arcar com os custos de ampliação de rede de água e de luz nas localidades onde essas redes não atendam o imóvel objeto da solicitação.

§ 3º Em nenhuma hipótese a concessão autorizada por essa Lei consubstancia a legitimidade existente sobre o imóvel (público, privado, área verde) ou ocupação do solo, ficando o possuidor ou detentor, obrigado, sob as penas da legislação vigente, a buscar a regularização necessária, caso essa seja possível.

§ 4º As habitações definidas no caput são as já existentes e usadas para moradia na data da promulgação dessa lei.

§ 5º A declaração de número de imóvel localizado nas ZEIS previstas no art. 16-A da Lei 3.830 de 05/11/2019 será fornecida pelo município sem qualquer custo, taxa e/ou despesa administrativa, devendo a declaração de número para outros locais realizarem o pagamento conforme tabela de taxas e emolumentos praticados pela administração.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

§ 6º No caso em que há mais de uma moradia no mesmo terreno será fornecida declaração de número para todas as moradias requerentes, a fim de que cada moradia tenha a sua ligação independente de água e de luz.

§ 7º A municipalidade fornecerá declaração de número também para o imóvel, de ocupação irregular, não abastecido pelo serviço de água e de luz, a fim de que o requerente possa pleitear junto às concessionárias a ampliação das redes.

§ 8º Para fins de solicitação de ligação de água junto a CORSAN a declaração de número fornecida pela municipalidade tem o mesmo efeito e se constitui uma autorização de "abertura de vala" para ligação desse serviço.

§ 9º O fornecimento de declaração de número municipal supre e/ou dispensa a apresentação de licença ambiental e/ou de meio ambiente relativamente ao endereço objeto dessa declaração/autorização municipal.

Art. 2º Nos casos de loteamento irregular sem infraestrutura interna e com moradias instaladas será igualmente fornecida a declaração de número para o requerente solicitante.

§ único. Nas localidades consolidadas as concessionárias de água e de luz promoverão a abertura de vala e/ou colocação de poste junto a ligação mais próxima, de tal sorte que essa nova ligação beneficie todos os moradores desse loteamento irregular, colocando todos os moradores beneficiados pelos serviços na condição solidários pagadores pelo serviço.

Art. 3º A concessão da declaração de numeração será fornecida pelo setor responsável mediante requerimento do interessado ou seu representante, em até 15(quinze) dias do requerimento, sendo dispensado consulta a outros órgãos da administração e/ou fornecimento de parecer técnico-jurídico autorizativo.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

§ 1º A solicitação que trata o caput será acompanhada de cópia simples de qualquer documento oficial de identificação do requerente, dando vista no ato do protocolo do original para conferência, devendo o requerente assinar de termo de compromisso para buscar a regularização do imóvel em até 24(vinte e quatro) meses a contar do fornecimento da declaração de número, ficando suspensa nesse período, qualquer autuação fiscal que tenha por base a irregularidade do imóvel.

§ 2º O fornecimento da declaração de número prevista nessa lei prescinde da apresentação de qualquer outro documento, notadamente, de planta do imóvel, contrato escrito que prove a posse e a detenção do imóvel, tais como contrato de locação e/ou contrato de cessão de posse, compra e venda, licença ambiental, sendo igualmente vedado às concessionárias de água e de luz localizadas nesse município de exigirem ou condicionarem a ligação dos serviços de água e de luz a qualquer outro documento além da declaração de número fornecida pela municipalidade.

Art. 4º A presente lei se aplica aos processos judiciais em tramitação nessa Comarca que tenham por objeto a discussão acerca da possibilidade/direito às ligações de água e de luz, tendo em vista o aspecto de saúde pública e epidemiológico, uma vez que a universalização desses serviços, no âmbito do município de Encruzilhada do Sul, aumentará o padrão de higiene populacional e contribuirá na prevenção e no combate à contaminação do COVID-19.

Art. 5º A emergencialidade prevista nessa Lei corresponde à duração do Estado de Calamidade Pública prevista no Decreto Municipal nº 3.561, de abril populacional de 2020 e na duração do Decreto Legislativo Federal nº 6 de 20/03/2020, prevalecendo o maior prazo.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Art. 6º Suspendem-se as disposições em contrário.

Art. 7º Essa lei entra em vigor da data de sua publicação. (Grifei).

É sabido que ao Poder Legislativo cabe apresentar emenda aos projetos de lei iniciados pelo Chefe do Poder Executivo. Entender de modo contrário seria extirpar o Legislativo da sua função típica e de sua própria razão de ser.

Entretanto, quando se tratar de matéria legislativa cuja iniciativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo, o poder de emenda do Legislativa será restringido – mas não afastado integralmente.

Nesses casos, ao Legislativo é permitido apresentar emendas, desde que atenda a dois requisitos: a) não gerar aumento de despesa, e b) possuir pertinência temática, a fim de não representar descaracterização ou desnaturação da proposta original.

São critérios que buscam preservar o princípio da separação dos Poderes Estruturais.

É o que define o entendimento jurisprudencial da Corte Suprema brasileira:

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016). 2. O desmembramento do Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) para criação de um Quadro novo e isolado, composto apenas por Oficiais Veterinários (QOV), além de desbordar do conteúdo do projeto original, viola a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que é aquele que tem iniciativa para propor normas que repercutam sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, no que se inclui, a composição de Quadros de Oficiais da Polícia Militar estadual. 3. O art. 8º da Lei impugnada, ao alterar o § 6º do art. 17 da Lei Estadual 6.514/2004, assegurou o direito à promoção por antiguidade de Policiais e Bombeiros Militares da ativa em determinadas situações funcionais, não se limitando, assim, a tratar de assuntos relacionados à fixação de efetivo, e ingressando em tema relacionado ao regime jurídico dos servidores policiais militares, o que não era objeto da proposta inicial. 4. O art. 10 da lei impugnada, no que revogou expressamente o art. 64 da Lei Delegada 44/2011, suprimiu dispositivo que regia questões relacionadas às funções e atividades internas desempenhadas pelas Assessorias Militares e pelo Núcleo de Apoio à Auditoria da justiça Militar, matéria estranha ao Projeto de Lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo. 5. Na espécie, incide, por simetria, o disposto no art. 61, § 1º, da Constituição, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos desse Poder. Portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário Estadual apenas podem disciplinar a situação funcional de seus servidores, sendo-lhes vedada a atribuição de iniciativa legislativa para promoverem a fixação ou a distribuição do efetivo da Polícia Militar Estadual, vinculada umbilicalmente ao Poder Executivo (art. 42 da



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

CF), o que foi violado pelo art. 7º, caput e § 1º, da Lei Estadual 7.372/2012, que tratou das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo. 6. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das alíneas “f” do inciso I do art. 1º e “f” do inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas “b” do inciso I do art. 1º e “b” do inciso I do art. 2º; da expressão “a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo”, constante do art. 7º, caput; da locução “com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo”, presente no art. 7º, § 1º; do art. 8º; e da frase “e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011”, do art. 10, todos da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.

(ADI 4827, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 14-10-2019 PUBLIC 15-10-2019) (Grifei).

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria. Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999. DJ



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

de 14. 4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. 2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.

(ADI 3655, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO Dje-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016) (Grifei).

*DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO ORIUNDA DE EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. AUMENTO DE DESPESA DECORRENTE DE PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA. EXPRESSÃO "TUBARÃO", CONTIDA NO CAPUT E NO INCISO I DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 398, DE 05.12.2007, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º, 63, INCISOS, E 96, II, D, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. 1. **Este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não importarem aumento de despesa e; (ii) manterem pertinência temática com o objeto do projeto de lei.** Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 2.569, Rel. Min. Carlos Velloso. 2. A Constituição Federal estabelece que compete ao Tribunal de Justiça a iniciativa legislativa a respeito da alteração da organização e da divisão judiciárias (art. 96, II, "d"). Nesse sentido: ADI-MC 1.834, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário. 3. No projeto de lei inicial encaminhado pelo Tribunal de Justiça à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina não havia nenhuma referência à*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

elevação para entrância especial da Comarca de Tubarão, de modo que tal alteração é fruto de emenda parlamentar. Entretanto, tal proposição alternativa não fez qualquer estudo sobre a necessidade ou previsão orçamentária para promover referida alteração legislativa, ocasionado aumento de despesa ao Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, o que lhe confere vício de inconstitucionalidade formal. Nesses casos de desrespeito aos limites do poder de emenda, esta Corte Suprema entende haver ofensa ao princípio da separação de poderes (art. 2º, CF). 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, para declarar a inconstitucionalidade parcial do caput e do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 398, de 05.12.2007, do Estado de Santa Catarina, com redução de texto da expressão "Tubarão".

(ADI 4062, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-277 DIVULG 12-12-2019 PUBLIC 13-12-2019) (Grifei).

Na mesma toada, este Órgão Especial:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FESSERGS. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 15.143/2018. RPPS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA REJEITADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. POSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. UNIÃO GAÚCHA COMO LEGITIMADA PARA REPRESENTAR OS SEGURADOS NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. POSSIBILIDADE. PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADE SINDICAL OU DE CLASSE EM PROCESSO LEGISLATIVO. DESNECESSIDADE. 1. A Federação Sindical dos Servidores Públicos no Estado do Rio Grande do Sul (FESSERGS) argui



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)

2020/CÍVEL

inconstitucionalidade formal por violação do artigo 60, inciso II, da CE/89. Sustenta inconstitucionalidade material, com supedâneo no desrespeito às normas insculpidas nos artigos 41, §1º; e 27, inciso I, alínea "a", ambos da CE/89. 2. Rejeitada a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pela Assembleia Legislativa Estadual. Comprovação de registro perante o Ministério do Trabalho e ata de eleição da diretoria não são requisitos para que a autora promova a defesa dos interesses de seus filiados, tampouco é condição imposta pelo ordenamento jurídico pátrio como pressuposto para legitimar a demanda por controle abstrato de constitucionalidade. O texto constitucional exige que a entidade possua abrangência estadual ou nacional. O STF impõe a condição de comprovar pertinência temática. Requisitos atendidos pela parte autora. 3. Não há impossibilidade absoluta de apresentação de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. A jurisprudência do STF apresenta apenas duas barreiras limitativas: a) que a emenda não resulte em aumento da despesa já prevista no projeto de lei, e b) que haja vínculo de pertinência temática entre a emenda e o projeto original, evitando sua descaracterização. No caso específico, a emenda atende aos requisitos. 4. É constitucional a inserção da União Gaúcha como legitimada para indicar os representantes dos segurados no Conselho de Administração. A CE/89 não dispõe o modo por que se dará a representação paritária, deixando tal encargo para o legislador infraconstitucional. Não há, no texto constitucional do Estado, qualquer limitação à origem dos representantes dos segurados. 5. Inexiste previsão constitucional que imponha a necessidade de participação da entidade sindical ou de classe em processo legislativo. Não há que se falar em vício no iter procedimental de criação da Lei Complementar Estadual impugnada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078530771,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 24-06-
2019) (Grifei).

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ITAQUI. ART. 47, § 1º, DA LEI MUNICIPAL Nº 1.751/90, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI MUNICIPAL Nº 4.405/19. DISPOSITIVO QUE TRATA DA INCORPORAÇÃO DE FUNÇÃO GRATIFICADA PELOS SERVIDORES PÚBLICOS. ESTABELECIMENTO DE NOVOS CRITÉRIOS. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. **EMENDA PARLAMENTAR MODIFICATIVA. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. VÍCIO FORMAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PREVISÃO DE PERCENTUAIS DIFERENTES PARA HOMENS E MULHERES. DIFERENCIAÇÃO INJUSTIFICADA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. 1. Projeto de lei apresentado pelo Prefeito Municipal destinado a alterar os critérios para incorporação de função gratificada pelos servidores públicos municipais. Incorporação que passa a ser proporcional ao tempo de exercício, sendo dispensado tempo mínimo. 2. Emenda parlamentar modificativa que, além de reduzir o percentual a ser acrescido à remuneração dos servidores, estabeleceu valores distintos para homens e mulheres. 3. Alteração promovida pelo Legislativo que acaba por deturpar a disciplina originalmente prevista, em clara e sensível incursão sobre o próprio mérito da decisão política tomada pelo Prefeito Municipal, que se materializou no texto do projeto de lei por ele apresentado. 4. Caracterizada ofensa aos arts. 8º, 10, 60, II, alíneas 'a', 'b' e art. 82, III, todos da Constituição Estadual, na medida em que a emenda apresentada pelo Legislativo em projeto de lei de iniciativa reservada não pode desfigurar o objeto da proposição original, modificando substancialmente o seu conteúdo, sob pena de tornar letra morta a norma constitucional que atribui ao Prefeito a iniciativa legislativa acerca da matéria em questão. Precedentes do STF e***



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

desta E. Corte. 5. Ademais, ao desigualar as frações de incorporação para homens (1/35) e mulheres (1/30), em razão apenas do gênero do servidor, o dispositivo também padece de inconstitucionalidade material, por manifesta afronta ao princípio da isonomia, consagrado no art. 5º, caput, da Constituição Federal. Ofensa ao art. 7º, inciso XXX, c/c o art. 39, § 3º, da mesma Carta, e também ao art. 29, inciso XIV, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083005348, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 17-02-2020) (Grifei).

Por sua vez, as matérias de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo estão elencadas no artigo 60 da Constituição Estadual:

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)

II - disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

c) organização da Defensoria Pública do Estado;

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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Pontuo que tal disposição se aplica aos municípios por força da norma inscrita no artigo 8º da Constituição Estadual:

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Uma vez definidos os limites do poder de emenda do Legislativo, passo à análise do caso concreto.

A redação original do artigo 1º do Projeto de Lei apresentado pelo Prefeito Municipal previa que a concessão emergencial de numeração se daria para as habitações de moradores de baixa renda localizadas em áreas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Os artigos 16 e 16-A da Lei Municipal nº 3.830/2019 tratam das *ZEIS*, definindo-as como áreas "(...) destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo".

Desse modo, nota-se que o desígnio do Executivo Municipal era facilitar a disponibilização dos serviços de abastecimento domiciliar de água e energia elétrica para as populações social e economicamente vulneráveis.

Pela situação especial em que se inserem, supõe-se que, ante os efeitos da pandemia de coronavírus, se encontrariam em situação de maior risco e fragilidade, demandando uma atuação mais célere e menos burocrática quanto ao proceder do consentimento público para início dos serviços.

Entendo que, de fato, embora haja pertinência temática, **a emenda parlamentar desnatura esse objetivo ao estender o alcance da benesse a todos os habitantes, independentemente da situação**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

econômico-social. Contudo, conforme já exposto, tal restrição para o teor das emendas só se aplica aos projetos de lei cuja iniciativa seja privativa do Poder Executivo, nos termos do artigo 60 da Constituição Estadual, transcrito supra.

A temática da Lei Municipal nº 3.890/2020 – política pública voltada para promover o acesso da população a serviços públicos essenciais – não se amolda ao rol taxativo de competência legislativa reservada.

Considero que o tema geral tratado pela Lei Municipal não é matéria legislativa de iniciativa privativa do Prefeito Municipal. Portanto, as emendas parlamentares não se submetem às restrições traçadas pela jurisprudência, podendo promover alteração substancial.

Assim sendo, **rechaço a pretensão de declaração de inconstitucionalidade formal de toda a norma legal debatida.**

Passo então, à análise das inconstitucionalidades apontadas em relação às regras específicas da Lei Municipal nº 3.890/2020.

O § 5º do artigo 1º da Lei Municipal nº 3.890/2020 concede isenção de taxa para a atividade da Administração referente a concessão de numeração e autorização para a abertura de vala. A norma isencional é direcionada apenas aos imóveis localizados nas ZEIS, os quais, conforme já explanado, nos termos da Lei Municipal nº 3.830/2019, são preponderantemente pertencentes à população de baixa renda.

Por esse motivo, **entendo que a isenção é dotada de critério distintivo que tem base constitucional adequada, visando a não onerar a população mais carente de recursos financeiros e viabilizar o acesso a serviços essenciais**, em harmonia com os princípios da igualdade material e da capacidade contributiva.

Ademais, já é entendimento pacífico que a competência legislativa tributária positiva ou negativa não é de iniciativa reservada ao Poder Executivo, podendo lei – ou emenda – de iniciativa da Câmara de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Vereadores instituir ou isentar a exação. É o que entende o Supremo Tribunal Federal:

ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - 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. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. (ADI 724 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00057 EMENT VOL-02028-01 PP-00065) (Grifei).

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÊM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. O recurso extraordinário é



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 2. A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF). Precedentes: ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 809719 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 09/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013) (Grifei).

Entendimento que também prevalece neste Tribunal de
Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL SANADO. JUNTADA DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS NO PRAZO CONCEDIDO. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR. CONCESSÃO DE DESCONTO NO VALOR DE IPTU. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Tendo o proponente



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

promovido a regularização da representação processual no prazo oportunizado, com a juntada de instrumento de mandato com outorga de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto desta ação, dá-se por sanado o defeito inicialmente constatado, na esteira da jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal e também deste Tribunal de Justiça. 2. De acordo com o entendimento sufragado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a competência para legislar sobre matéria tributária é concorrente, de forma que, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo são competentes para propor lei concedendo benefício de ordem fiscal, ainda que tal lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Desse modo, o dispositivo legal impugnado, oriundo de lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que foi emendada pelo Legislativo e promulgada por este último, não padece de inconstitucionalidade, haja vista a competência comum para legislar sobre matéria tributária. JULGARAM IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063508758, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 31/08/2015) (Grifei).

Trata-se de interpretação que, no meu entender, é facilmente extraída da leitura do artigo 61 da Constituição Federal, visto que a iniciativa privativa prevista em seu inciso II, alínea “b”, se refere tão somente à matéria tributária dos Territórios Federais¹.

¹ Art. 61. *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

No que concerne à alegação de que a concessão de isenção não precedida de estimativa de impacto financeiro não possa ser objeto de emenda parlamentar, entendo também não mereça prosperar.

De fato, o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)² veda a renúncia fiscal não acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de outros requisitos que visam o equilíbrio das contas públicas. Neste Tribunal de Justiça, são recorrentes as decisões reconhecendo a inconstitucionalidade de leis que geram renúncia de receita sem respeitar as restrições orçamentárias, justificada pela violação ao princípio da razoabilidade (artigo 19 da Constituição Estadual).

Ocorre que a incidência dos artigos 14, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal foram afastados pela medida cautelar concedida

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (...) (Grifei).

² 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.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357. Nessa ocasião, o Supremo Tribunal Federal desobrigou todos os entes federativos que tenham decretado estado de calamidade pública em razão da pandemia do coronavírus.

*Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Presidente da República, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e ao art. 114, caput, in fine, e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020). (...) Diante do exposto, **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR** na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19. Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. Intime-se com urgência. Publique-se. Brasília, 29 de março de 2020. Ministro Alexandre de Moraes Relator Documento assinado digitalmente***

(STF - MC ADI: 6357 DF - DISTRITO FEDERAL 0088968-19.2020.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 29/03/2020, Data de Publicação: DJe-078 31/03/2020) (Grifei).



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

A mesma regra excepcional consta do artigo 65, §1º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, incluído pela Lei Complementar nº 173/2020:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

(...)

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

(...)

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) (Grifei).

Tanto na redação original do Projeto de Lei como na redação final do dispositivo, fica claro que a política pública está inserida em contexto emergencial vinculado aos decretos de calamidade pública referentes à pandemia do coronavírus (Decreto Legislativo Federal nº 06/2020 e Decreto Municipal nº 3.561/2020). Dessarte, a isenção aqui em estudo se encaixa na hipótese excepcional de dispensa dos requisitos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Também não há violação do artigo 61, inciso I, da Constituição Estadual³, porquanto já fixado que tanto a regra isencional como o tema geral da Lei Municipal não são de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo. Ademais, a concessão de isenção não importa em aumento de despesa *per se*, mas sim em renúncia de receita (que, convenhamos, não tem significado econômico importante).

Assim sendo, **não há defeito no benefício fiscal em questão.**

Por sua vez, o § 9º do artigo 1º da Lei Municipal nº 3.890/2020 dispensa a apresentação de licença ambiental.

No que toca à competência para legislar sobre meio ambiente, o Supremo Tribunal Federal entende que:

(...) 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). (...) (RE 586224, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015) (Grifei).

Dessarte, a Corte Constitucional admite que o Município legisle em matéria ambiental, desde que: a) cuide de interesse predominantemente local, e b) não conflite com o regramento do Estado e da União.

Cuida-se de entendimento que coaduna com a regra geral inserta no artigo 30 da Constituição Federal:

³ Art. 61. Não será admitido aumento na despesa prevista:
I - nos projetos de iniciativa privativa do Governador, ressalvado o disposto no art. 152;
(...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

O referido artigo da Constituição Federal colacionado supra serve como parâmetro de constitucionalidade na presente Ação por se tratar de norma de reprodução obrigatória, visto que discorre sobre repartição de competência entre os entes federativos.

Quanto ao § 9º do artigo 1º da Lei Municipal em estudo, compreendo que a dispensa de licenciamento ambiental sem qualquer ressalva conflita com a Lei Federal nº 6.938/1981 – que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, mormente no que toca à concessão de licenças. **Por conseguinte, a norma municipal ultrapassa os limites impostos pela regra de competência da Constituição Federal.**

Ademais, a desobrigação despida de qualquer outra medida de compensação demonstra desrespeito aos princípios da proteção ambiental inscritos no artigo 251 da Constituição Estadual, especialmente o princípio protetivo constante do inciso VII do §1º.

Art. 251. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido. (Vide Leis n.os 9.519/92 e 11.520/00)

§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, o Estado desenvolverá ações permanentes de proteção, restauração e fiscalização do meio ambiente, incumbindo-lhe, primordialmente:

(...)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

VII - proteger a flora, a fauna e a paisagem natural, especialmente os cursos d'água, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e paisagística, provoquem extinção de espécie ou submetam os animais a crueldade; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 38, de 12/12/03)

O §7º do artigo 1º, assim como o artigo 2º, *caput* e parágrafo único, da Lei Municipal nº 3.890/2020 impõem o fornecimento da declaração de número para os imóveis em situação irregular, também instituindo obrigação para as concessionárias dos serviços de energia elétrica e água.

No ano de 2018, este Tribunal de Justiça julgou Ação Direta de Inconstitucionalidade (70078235421) contra outra Lei do Município de Encruzilhada do Sul que possuía disposições semelhantes, no sentido de impor à Administração Municipal e às concessionárias de serviço público o fornecimento de numeração a imóveis irregulares.

No que concerne à imposição de obrigação às concessionárias de serviço público, tomo a liberdade de transcrever trecho esclarecedor do voto do Em. Des. Francisco José Moesch na referida Ação:

Salta aos olhos que a Lei Municipal nº 3.712/2018, em seu artigo 5º, parágrafo único, também impõe obrigação de não fazer às concessionárias de serviço de água e energia elétrica. No caso, o Município de Encruzilhada do Sul é atendido pela Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE) e pela Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), sociedades de economia mista, cujo acionista majoritário é o Estado do Rio Grande do Sul.

Neste cenário, também é notável a interferência do Município no funcionamento de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

empresa pública estadual. O que, além de vilipendiar a autonomia do ente federativo (artigo 18 da Constituição Federal), também afronta a independência dos Poderes, já que a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. (Grifei).

Portanto, inconstitucionais as determinações que se destinam às concessionárias de serviço público constantes dos artigos 2º, parágrafo único, e 3º, §2º, da Lei Municipal nº 3.890/2020, visto que extrapolam as competências do Município.

No que toca ao fornecimento de número para imóveis irregulares, na ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70078235421, esta Corte privilegiou a proteção à propriedade privada.

Entretanto, tendo em vista mudança do contexto fático, entendo que, neste momento, deve prevalecer o princípio da universalidade da prestação de serviço público essencial.

O estado de calamidade pública resultado da pandemia do coronavírus só se agravará se os munícipes não tiverem acesso a serviços públicos básicos, medidas de higiene e saneamento.

As normas contidas na Lei Municipal nº 3.890/2020 têm caráter emergencial e provisório, com sua vigência condicionada à duração do Estado de Calamidade Pública. Desse modo, tendo em vista a conjuntura excepcional, entendo que, com supedâneo no princípio da razoabilidade (artigo 19 da Constituição Estadual), o acesso a serviços públicos essenciais – intrinsecamente ligados à dignidade da pessoa humana, e à preservação da vida e da saúde – ofusca a proteção ao caráter exclusivo da propriedade. Me preocupo com a proliferação de habitações que surgem da noite para o dia, em especial no entorno de nossas cidades, modo irregular, mediante desregrada ocupação até



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

mesmo em áreas verde. Esta, contudo, é uma realidade que existe e cresceu assustadoramente nas últimas décadas. Não será, contudo, justo agora, que se está enfrentando uma longa e tenebrosa pandemia que se há de querer resolver ou cobrar das autoridades públicas a solução para o problema.

Além disso, a concessão da numeração e fornecimento dos serviços não implica regularização da situação do imóvel, conforme disposição expressa dos artigos 1º, § 3º, e 3º, § 1º, da Lei Municipal, o que mantém um núcleo de proteção suficiente para a propriedade privada.

O *caput* do artigo 3º traz o prazo de 15 (quinze) dias para que a Administração Municipal forneça a declaração de numeração, além de vedar a consulta a outros órgãos ou solicitação de parecer. Já seu §1º veda qualquer atuação da Administração Municipal no que toca a eventual irregularidade do imóvel.

Tais normas não constam da redação inicial do Projeto de Lei, logo, são oriundas da emenda apresentada pelo Legislativo Municipal.

Apenas quanto a essas disposições específicas, concluo que a Câmara de Vereadores tratou de procedimentos típicos da atuação do Executivo Municipal, em descompasso com o que externam os artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, da Constituição Estadual. Verifico, portanto, invasão de competência e violação ao princípio da separação dos Poderes Estruturais.

Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

(...)

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições às Secretarias e órgãos da Administração Pública;

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente: (...)

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

Por tais fundamentos, **JULGO PROCEDENTE EM PARTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, §9º; 2º, parágrafo único; e 3º, *caput* apenas no que toca à expressão "***em até 15 (quinze) dias do requerimento, sendo dispensado consulta a outros órgãos da administração e/ou fornecimento de parecer técnico-jurídico autorizativo***", § 1º apenas no concernente à expressão "***ficando suspensa nesse período, qualquer autuação fiscal que tenha por base a irregularidade do imóvel***", e § 2º apenas em relação à expressão "***sendo igualmente vedado às concessionárias de água e de luz localizadas nesse município de exigirem ou condicionarem a ligação dos serviços de água e de luz a qualquer outro documento além da declaração de número fornecida pela municipalidade***".

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084772623: "**JULGARAM PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME.**"



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

GS

Nº 70084772623 (Nº CNJ: 0115621-40.2020.8.21.7000)
2020/CÍVEL

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1o, parágrafo 2o, inciso III.</p> <p>Signatário: Guinther Spode Data e hora da assinatura: 25/06/2021 14:22:44</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador:</p>
--	---