



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.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, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da  
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 2º, inciso II, da  
Constituição Estadual, promove a presente

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico das **Leis nº 4.723**,  
de **19 de dezembro de 2019**, que *dispõe sobre a Política de  
Desenvolvimento Econômico no Município de Frederico Westphalen*,  
*institui o Programa "Mais Frederico"*, e dá outras providências, **nº**  
**5.325**, de **28 de novembro de 2024**, que *altera dispositivos da Lei  
Municipal nº 4. 723, de 19 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a  
Política de Desenvolvimento Econômico no Município de Frederico  
Westphalen, institui o Programa "Mais Frederico e dá outras  
providências*, e **nº 5.451**, de **03 de outubro de 2025**, que *altera a*



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

*redação do art. 7º da Lei Municipal nº 4.723/2019 que Dispõe sobre a política de desenvolvimento econômico no município de Frederico Westphalen, institui o programa "Mais Frederico", e dá outras providências, bem como, **por arrastamento**, da Lei nº 5.219, de 29 de dezembro de 2023, que autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar contrato administrativo, ou escritura pública de concessão real de uso, ou concessão de direito de superfície a título de incentivo, à empresa Metalfred Indústria Metalúrgica Ltda, todas do **Município de Frederico Westphalen**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:*

1. As leis municipais questionadas estão redigidas nos seguintes termos<sup>1</sup>:

***LEI MUNICIPAL Nº 4.723, DE 19/12/2019***

***DISPÕE SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO MUNICÍPIO DE FREDERICO WESTPHALEN, INSTITUI O PROGRAMA "MAIS FREDERICO", E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.***

*(...).*

***Art. 1º Fica instituído o Programa "Mais Frederico", o qual tem como finalidade promover e fomentar o desenvolvimento, tecnologia e inovação de Frederico Westphalen através da concessão de incentivos e estímulos econômicos, destinados a empresas definidas como de inovação tecnológica, ambientalmente sustentáveis ou de caráter estratégico para o Município, conforme estabelecido nesta Lei.***

---

<sup>1</sup> Transcrição apenas dos dispositivos mais importantes das normas, em decorrência da extensão do texto.



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

**Art. 2º** Para fins desta Lei, consideram-se:

**I** - empresa de inovação tecnológica: empresa cujas atividades envolvam a concepção de novos produtos ou processos de fabricação, ou agreguem novas funcionalidades ou características aos processos que impliquem melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado;

**II** - empresa ambientalmente sustentável: empresa cujas atividades se desenvolvam por meio do consumo racionalizado dos recursos naturais, preservando o meio ambiente e o desenvolvimento social, de forma a não comprometer a satisfação, nem as necessidades das gerações futuras;

**III** - empresa de caráter estratégico para o Município: empresa cujas atividades sejam potencialmente geradoras de grande volume de empregos (que gerem, no mínimo, duzentos postos de trabalhos), renda e incremento tributário. (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Municipal nº 5.325, de 28.11.2024)

**Art. 3º** O Poder Executivo Municipal fica autorizado a conceder os seguintes incentivos para novas empresas que venham a se estabelecer no Município e para empresas já estabelecidas que sofrer algum tipo de evento extraordinário imprevisto e/ou sinistro, visando sua reconstrução: (NR) (redação estabelecida pelo art. 2º da Lei Municipal nº 5.325, de 28.11.2024)

**I** - Restituição de parcela de retorno do ICMS, que não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) do valor transferido ao Município em função da participação relativa ao valor adicionado da empresa na formação do Índice de Participação do Município no ICMS, para empresas novas no Município e para empresas já estabelecidas que sofrer algum tipo de evento extraordinário imprevisto e/ou sinistro, pelo período de até 5 (cinco) anos;

**II** - Restituição do valor equivalente a cinquenta por cento do acréscimo no retorno do IPVA ao Município, pelo período de até 5 (cinco) anos, ou enquanto os veículos estiverem emplacados, quando inferior a 5 (cinco) anos;

**III** - Isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano - IPTU, sobre o imóvel em que a nova empresa se estabelecer e para empresas já estabelecidas que sofrer algum tipo de evento extraordinário imprevisto e/ou sinistro, pelo período de até 5 (cinco) anos, a partir da comprovação do início da operação ou do reinício, no caso das já estabelecidas;



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

**IV - Redução de 50% (cinquenta por cento) do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI**, quando a aquisição do imóvel for destinada à implantação de novo empreendimento ou para a reconstrução, para empresas já estabelecidas que sofrer algum tipo de evento extraordinário imprevisto e/ou sinistro;

**V - Redução de 1% (um ponto percentual) da alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN**, incidente sobre a prestação de serviços realizados pela pessoa jurídica beneficiada pelos incentivos, respeitando o limite mínimo de 2% (dois por cento), pelo período de até 5 (cinco) anos, para empresas que gerem, no mínimo, duzentos postos de trabalhos;

**VI - Isenção** da Taxa de Licença para Localização ou Exercício de Atividades, tanto para expedição de alvará inicial, quanto para renovação anual, pelo período de até 5 (cinco) anos;

**VII - Isenção** da Taxa de Licenciamento Ambiental;

**VIII - Isenção** da taxa de iluminação pública, pelo período de até 5 (cinco) anos;

(...).

**Art. 4º** O Poder Executivo Municipal fica autorizado a conceder, pelo período de até 5 anos, os seguintes incentivos para empresas novas, embrionárias ou ainda em fase de constituição, que contem com projetos promissores, ligados à pesquisa ou investigação ou desenvolvimento de ideias inovadoras, denominadas "startups":

**I - isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano - IPTU**, sobre o imóvel em que a nova empresa se estabelecer, pelo período de até 5 anos, a partir da comprovação do início da operação;

**II - restituição de setenta e cinco por cento do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI**, quando a aquisição do imóvel for destinada à implantação de novo empreendimento;

**III - isenção da Taxa de Licença para Localização ou Exercício de Atividades**, tanto para expedição de alvará inicial, quanto para renovação anual, pelo período de até 5 anos;

**IV - isenção da Taxa de Licenciamento Ambiental.**

**Art. 5º** O Poder Executivo Municipal fica autorizado a locar imóveis para instalação de "startups" e a realizar parcerias com entidades para a implantação e utilização de "coworking", salas ou escritórios de inovação e incubadoras.



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

*Art. 6º O Poder Executivo Municipal fica autorizado a conceder os seguintes incentivos para empresas já estabelecidas no Município:*

*I - isenção de cem por cento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU incidente sobre a parte correspondente à ampliação de estrutura física, pelo período de até 05 anos;*

*II - redução de cinquenta por cento do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI na compra de novas áreas para ampliação da estrutura física atual.*

*III - restituição de parcela de retorno do ICMS, que não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) do valor transferido ao Município em função da participação relativa/ao valor adicionado da empresa na formação do Índice de Participação do Município no ICMS, no caso de ampliação de empresa existente no Município, pelo período de até 05 anos.*

(...).

*Art. 7º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado, como incentivo à implantação de novas unidades ou para a ampliação de unidades já instaladas, a ressarcir empresas por despesas que estas venham a efetuar na execução de pequenas obras e serviços de melhoria na sua infraestrutura tais como terraplanagem, pavimentação, nova ou recuperação, em pátios e acessos; de extensão ou fortalecimento de rede elétrica até a testada, e outras fundamentais para a melhoria de sua operacionalização. (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Municipal nº 5.451, de 03.10.2025)*

*§ 1º Para fins do disposto no caput, serão concedidos os seguintes incentivos:*

*I - Subvenção econômica no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), passível de correção anual pela variação do IPCA.*

*II - Restituição de parcela de retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços ICMS observada as regras específicas desta Lei.*

*§ 2º O montante dos incentivos de que trata o § 1º inciso I será limitada à disponibilidade orçamentária e financeira e poderá ser fixado anualmente por ato do Poder Executivo.*

*§ 3º Em ambos os casos estabelecidos no § 1º a concessão do incentivo até o montante de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) poderá se dar por Decreto do Poder Executivo, mediante a apresentação de projeto e plano de trabalho por parte da requerente e aprovada pelo COMUDE.*



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

§ 4º *Incentivos que excedam o estabelecido no § 1º inciso I, somente poderão ser concedidos através de leis específicas.*

§ 5º *Na hipótese do § 1º inciso II a concessão do incentivo dar-se-á de forma anual, a partir do ano seguinte àquele em que o acréscimo no retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços ICMS se efetivar e deverá perdurar até atingir o valor equivalente ao montante despendido pela empresa na execução das obras mencionadas.*

**Art. 8º** *Poderá o Executivo Municipal, mediante autorização legislativa, **comprar, permutar ou doar áreas de terras, edificadas ou não, bem como desapropriar, amigável ou judicialmente, as áreas necessárias à implantação de novas indústrias, quando o empreendimento for considerado de relevante interesse para o município.***

(...).

**LEI MUNICIPAL Nº 5.219, DE 29/12/2023**

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CELEBRAR CONTRATO ADMINISTRATIVO, OU ESCRITURA PÚBLICA DE CONCESSÃO REAL DE USO, OU CONCESSÃO DE DIREITO DE SUPERFÍCIE A TÍTULO DE INCENTIVO, À EMPRESA METALFRED INDÚSTRIA METALÚRGICA LTDA.

(...).

**Art. 1º** *Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a outorgar concessão real de uso ou concessão do direito de superfície, por meio de contrato administrativo ou escritura pública, em favor da empresa METALFRED INDÚSTRIA METALÚRGICA LTDA, sociedade empresária limitada, inscrita no CNPJ sob nº 07.708.210/0001-88, estabelecida na Rua Aparício Borges, nº 100, Centro, no município de Frederico Westphalen/RS.*

(...).

**Art. 4º** *O incentivo de que trata esta Lei deverá ser precedido do ato constitutivo, mediante **Contrato Administrativo ou Escritura Pública**, e somente será concedido à vista de requerimento e, quando for o caso, instruído com os seguintes documentos:*

(...).

**Art. 6º** *Após cumpridas as exigências previstas nesta Lei, bem como cumprido o lapso temporal previsto no artigo 3º, **fica o Poder Executivo Municipal autorizado a fazer a doação do***



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

*imóvel à empresa METALFRED INDÚSTRIA METALÚRGICA LTDA, atendendo ainda aos seguintes requisitos:*

*I - A proibição de dar destinação diversa ao imóvel objeto da doação, exceto se houver prévia autorização do Poder Executivo;*

*II - O cumprimento de todos os inerentes deveres ambientais, tributários, previdenciários e trabalhistas decorrentes de suas atividades e exigidos pelos órgãos legalmente constituídos;*

*III - A proibição da alienação e/ou transferência, parcial e/ou total, para terceiros, a qualquer título, do imóvel objeto da doação de que trata esta Lei;*

*IV - Permanecer em atividade pelo período de 5 (anos), após efetivada a doação do imóvel*

*Parágrafo único. A referida doação será formalizada mediante a lavratura de escritura pública, com posterior registro na matrícula do imóvel.*

*Art. 7º A doação será revogada, com reversão do imóvel ao Município de Frederico Westphalen, sem qualquer ônus para o doador, se a Pessoa Jurídica donatária:*

*I - Der ao imóvel destinação diversa daquela constante desta Lei;*

*II - Não atender as metas estabelecidas em projeto técnico;*

*III - Deixar de cumprir as determinações desta Lei.*

*Parágrafo único. Eventual revogação da doação será precedida do devido processo legal, sendo assegurados à Pessoa Jurídica donatária o direito ao contraditório e a ampla defesa.*

*Art. 8º Os encargos pecuniários decorrentes da escrituração e registro do bem doado por esta Lei serão de responsabilidade do beneficiário.*

*Art. 9º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias.*

*(...).*

### **LEI MUNICIPAL Nº 5.325, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2024.**

*Altera dispositivos da Lei Municipal nº 4.723, de 19 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Econômico no Município de Frederico Westphalen, institui o Programa "Mais Frederico", e dá outras providências.*



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

(...).

**Art. 1º** Fica alterado o inciso III do artigo 2º da Lei Municipal nº 4.723, de 19 de dezembro de 2019, passa a vigor com a seguinte redação:

Art. 2º (...).

III - empresa de caráter estratégico para o Município: empresa cujas atividades sejam potencialmente geradoras de grande volume de empregos (que gerem, no mínimo, duzentos postos de trabalhos), renda e incremento tributário.

**Art. 2º** Fica alterado o artigo 3º da Lei Municipal nº 4.723, de 19 de dezembro de 2019, passa a vigor com a seguinte redação:

Art. 3º O Poder Executivo Municipal fica autorizado a conceder os seguintes incentivos para novas empresas que venham a se estabelecer no Município e para empresas já estabelecidas que sofrer algum tipo de evento extraordinário imprevisto e/ou sinistro, visando sua reconstrução:

(...).

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

(...).

### **LEI MUNICIPAL Nº 5.451, DE 03 DE OUTUBRO DE 2025**

Altera a redação do art. 7º. da Lei Municipal nº 4.723/2019 que Dispõe sobre a política de desenvolvimento econômico no município de Frederico Westphalen, institui o programa "Mais Frederico", e dá outras providências.

(...).

**Art. 1º** É alterada a redação do art. 7º, da Lei Municipal nº 4.723/2019 que dispõe sobre a política de desenvolvimento econômico no município de Frederico Westphalen, institui o programa "Mais Frederico", e dá outras providências, que passa a ser a seguinte:

**Art. 7º** Fica o Poder Executivo Municipal autorizado, como incentivo à implantação de novas unidades ou para a ampliação de unidades já instaladas, a ressarcir empresas por despesas que estas venham a efetuar na execução de pequenas obras e serviços de melhoria na sua infraestrutura tais como terraplanagem, pavimentação, nova ou recuperação, em pátios e acessos; de extensão ou fortalecimento de rede elétrica até a testada, e outras fundamentais para a melhoria de sua operacionalização. (...).

(...).



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

## 2. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

As leis municipais questionadas estão eivadas de inconstitucionalidade por **duplo vício de natureza formal**, na medida em que: **a)** o legislador municipal desbordou dos limites da competência a ele concedida pelo ordenamento constitucional, ao criar regime próprio de alienação de bens públicos sem observância das normas gerais de licitação editadas pela União; e **b)** as normas em exame não foram precedidas de prévio estudo de impacto financeiro e orçamentário, de modo a aferir a exata extensão de seus reflexos nas contas do Município.

### 2.1. DA INVASÃO DE COMPETÊNCIA E VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO

#### 2.1.1 Do Sistema Constitucional de Repartição de Competências

Em linhas gerais, pode-se dizer que a Constituição Federal contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a **competência privativa enunciada** da União (artigo 22); 2) a **competência comum enunciada** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); 3) a **competência concorrente enunciada** da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24); 4) a **competência reservada não enunciada** dos Estados (artigo 25, § 1º);



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

e 5) a **competência reservada e comum, parcialmente enunciada**, dos Municípios (artigo 30).

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal *cuida de tarefas não legislativas*<sup>2</sup>.

Já a competência concorrente do artigo 24 é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas. Em princípio, portanto, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas, que esgotassem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

Paralelamente, a competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, § 1º, da Constituição Federal).

Nessa linha, aos Municípios cabe, fundamentalmente, reger os assuntos de interesse local, bem como complementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal). De fato, a nota característica da competência legislativa dos Municípios é o *interesse local* (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal), como leciona Uadi Lammêgo Bulos<sup>3</sup>:

*(...). Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do*

---

<sup>2</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.

<sup>3</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.



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

*interesse local. Controvérsias à parte, interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município. A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas, shopping centers, etc). (...). – grifou-se.*

Estabelecidas essas premissas, sobretudo com relação ao espaço legislativo que compete aos Municípios, passa-se à especificidade.

### **2.1.2. Violação à competência privativa da União para editar normas gerais sobre licitação (artigo 8º da Lei Municipal nº 4.723/2019 e Lei Municipal nº 5.219/2023)**

O artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal<sup>4</sup>, prevê competir privativamente à União legislar sobre ***normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios***. No cumprimento dessa tarefa é que foi editada a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021,

---

<sup>4</sup> Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre:*

(...)

*XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#);*



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

denominada *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, cujas normas alcançam, também, os entes municipais<sup>5</sup>.

Trata-se de disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federais, cujo conteúdo **abrange o estabelecimento dos requisitos mínimos necessários à validade da contratação administrativa**, como destaca Marçal Justen Filho<sup>6</sup>:

*Assim, pode-se afirmar que norma geral sobre licitação e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados (inclusive da Administração indireta), atinente à disciplina de: (a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa; (b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação; (c) requisitos de participação em licitação; (d) modalidades de licitação; (e) tipos de licitação; (f) regime jurídico de contratação administrativa. – grifou-se.*

Por sua vez, a alienação, onerosa ou gratuita, de bens públicos está disciplinada na Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)*

---

<sup>5</sup> Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 16.



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

*XXI - ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento) – grifou-se*

Importante consignar, ademais, que o ordenamento constitucional estabelece, como regra, que a alienação de bem imóvel público<sup>7</sup> depende de **prévia autorização legislativa**, nos termos estatuídos no artigo 53, inciso XXVII, da Carta Estadual, aplicável aos municípios *ex vi* do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, *in verbis*:

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

*Artigo 53. Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*(...).*

*XXVII - autorizar previamente a alienação de bens imóveis do Estado;*

Ao tempo da publicação da Lei Municipal nº 4.723/2019, ora guerreada, as normas gerais sobre licitações estavam estabelecidas pela Lei nº 8.666/1993, que, no que pertine ao caso, assim dispunha:



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

*Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*

***I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:***

*(...)*

***b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)***

*(...)*

***f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)***

*(...)*

***h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)***

***i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, 2017)***

*(...)*

***§ 1º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.***

***§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada***

---

<sup>7</sup> A alienação abrange a dação em pagamento, a **doação**, a permuta, a investidura e a venda.



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

*licitação, quando o uso destinar-se: (Redação dada pela Lei nº 11.196, de 2005)*

*I - a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)*

*II - a pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009; (Redação dada pela Lei nº 13.465, 2017)*

*(...) § 4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*§ 5º Na hipótese do parágrafo anterior, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994) – grifou-se*

A Lei Federal nº 14.133/2021 (“Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”) reafirmou, no ponto, a disciplina anterior. Vejamos:

*Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*

*I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:*

*(...)*

*b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;*

*(...)*



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

f) *alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;*

g) *alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;*

h) *alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;*

*(...) § 2º Os imóveis doados com base na alínea “b” do inciso I do caput deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.*

*§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:*

*I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;*

*II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.*

*(...)*

*§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.*

*§ 7º Na hipótese do § 6º deste artigo, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e as demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.*



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

Como se depreende da leitura de ambos os diplomas legais, tanto sob o regime da Lei nº 8.666/1993 quanto sob o da Lei nº 14.133/2021, a doação de bens imóveis públicos sem licitação é permitida, nos termos da alínea “b” do inciso I, **exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública**. A doação com encargo a particulares, por sua vez, deve ser licitada, admitindo-se a dispensa apenas em caso de interesse público devidamente justificado (artigo 17, §4º, da Lei nº 8.666/1993 e artigo 76, §6º, da Lei nº 14.133/2021). As demais hipóteses de dispensa (alíneas “f”, “g” e “h”) referem-se a programas de regularização fundiária e habitação de interesse social.

Ocorre que o **artigo 8º da Lei Municipal nº 4.723/2019** autoriza o Poder Executivo Municipal a *comprar, permutar ou doar áreas de terras, edificadas ou não, bem como desapropriar, amigável ou judicialmente, as áreas necessárias à implantação de novas indústrias, quando o empreendimento for considerado de relevante interesse para o município, sem qualquer menção ao regime licitatório federal, às hipóteses legais de dispensa ou inexigibilidade, ou aos requisitos mínimos previstos na legislação federal para a alienação de bens públicos.*

Ao silenciar sobre a necessidade de observância das normas gerais de licitação, o dispositivo municipal cria, na prática, um regime jurídico próprio de alienação de bens imóveis públicos, como se a matéria pudesse ser regulada livremente pelo Município. Ao dizer simplesmente que o Executivo “poderá comprar, permutar ou doar”, sem condicionar a alienação ao regime licitatório federal, a norma



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

municipal autoriza a disposição de bens públicos independentemente das exigências da legislação federal, o que configura inovação em matéria para a qual o Município não detém competência legislativa.

A concretização desse regime à margem da legislação federal é evidenciada pela **Lei Municipal nº 5.219/2023**, que autorizou a concessão de uso e posterior doação de imóvel público avaliado em R\$ 902.179,67 a uma empresa privada com finalidade econômica (Metalfred Indústria Metalúrgica Ltda.), não se enquadrando em hipótese legal de dispensa<sup>8</sup> e sem demonstração do preenchimento dos requisitos previstos na Lei Federal nº 14.133/2021 para a alienação de bens públicos.

Dessa forma, ao criar regime próprio de alienação de bens públicos e autorizar a doação de imóvel municipal a empresa privada sem observância das normas gerais de licitação editadas pela União, o legislador municipal não suplementou a legislação federal, mas, sim, a contrariou frontalmente, inovando em matéria para a qual não detém competência, em violação ao artigo 22, inciso XXVII, e ao artigo 37, inciso XXI, ambos da Constituição Federal

Nesse sentido é a jurisprudência deste Tribunal de Justiça, que afirma a inconstitucionalidade de normas municipais que estabelecem regimes de alienação de bens públicos em desacordo com as balizas fixadas pela legislação federal:

---

<sup>8</sup> Com efeito, a doação a empresa privada com finalidade econômica **não se subsume à hipótese da alínea “b” do inciso I do artigo 17 da Lei nº 8.666/1993, nem à correspondente alínea “b” do inciso I do artigo 76 da Lei nº 14.133/2021**, que é restrita a órgãos e entidades da Administração



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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.503/2019 DE CACHOEIRINHA. AUTORIZAÇÃO DA VENDA OU PERMUTA DE IMÓVEIS DA MUNICIPALIDADE MEDIANTE SIMPLES RESOLUÇÃO DE COMITÊ. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. OFENSA A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL. É inconstitucional lei municipal que autoriza a venda ou permuta de bens imóveis públicos mediante simples resolução do comitê criado. A alienação de imóvel público depende de prévia autorização legislativa, nos termos do art. 53, inciso XXVII, da Constituição Estadual. **Embora em situações excepcionais seja possível a alienação de bens públicos sem licitação, a medida deve, obrigatoriamente, estar subordinada à demonstração do interesse público e devem ser preenchidos requisitos específicos, dentre eles a prévia autorização legal.** Caso em que a norma suprime tal exigência, porque autoriza a perfectibilização do ato mediante a simples edição de resolução pelo comitê. Ofensa ao disposto no art. 52, III, da Constituição Estadual, e aos princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade. Norma que, ao alterar a forma de licitação a ser adotada (leilão ao invés de concorrência) e estabelecer procedimentos diversos daqueles fixados na lei federal, **afronta a competência privativa da União para legislar sobre a matéria.** Malferimento do disposto no art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Precedentes do STF e do Órgão Especial desta Corte. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082552803, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 27-11-2019) – grifou-se.**

Tal compreensão, ainda, está respaldada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:



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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 34, VII DA LEI ESTADUAL PARANAENSE N. 15608/2007. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. NORMAS GERAIS. HIPÓTESE INOVADORA DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.** 1. Esta Corte já assentou o entendimento de que assiste aos Estados competência suplementar para legislar sobre licitação e contratação, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União. 2. Lei estadual que ampliou hipótese de dispensa de licitação em dissonância do que estabelece a Lei 8.666/1993. 3. **Usurpa a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação norma estadual que prevê ser dispensável o procedimento licitatório para aquisição por pessoa jurídica de direito interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública, e que tenha sido criado especificamente para este fim específico, sem a limitação temporal estabelecida pela Lei 8.666/1993 para essa hipótese de dispensa de licitação.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação de efeitos, a fim de preservar a eficácia das licitações eventualmente já finalizadas com base no dispositivo cuja validade se nega, até a data desde julgamento.

(ADI 4658, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 08-11-2019 PUBLIC 11-11-2019) – grifou-se.

### **2.1.3. Da Violação ao Princípio Federativo**

Ademais, o ato normativo impugnado, ao se imiscuir no espaço reservado pelo ordenamento constitucional para atuação legislativa da União, desrespeitou, em última análise, o próprio princípio federativo (artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal), adotado pelo ordenamento constitucional estadual e aplicável aos municípios, por força do artigo 1º, abaixo transcrito:



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

*Art. 1º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território. – grifou-se.*

## **2.2 DA AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO**

Na espécie, a inconstitucionalidade também decorre do fato de que as renúncias fiscais e as despesas diretas levadas a efeito pelo conjunto normativo impugnado implicam significativa abdicção de receitas e criação de despesas, prejudicando o planejamento financeiro do ente municipal. Acontece que medidas desse quilate não podem ser implementadas **sem a existência de prévio estudo do impacto do benefício concedido nas contas do ente federado**, como sucedeu no caso presente.

Como se verifica pelas informações prestadas pela Câmara Municipal de Vereadores de Frederico Westphalen, por meio do Ofício nº 005/2026, subscrito pelo ilustre Vereador Presidente da Casa Legislativa, em anexo, foi **expressamente reconhecida a ausência de estudo de impacto financeiro e orçamentário**, nos seguintes termos:

(...).

*No que tange ao solicitado na alínea a), informo-vos que **ambos os processos legislativos que deram origem às Leis nº 4723/2019***



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

*e nº 5325/2024, não possuem acostados nos processos estudo de impacto financeiro e orçamentário;*

*Em atenção a alínea b), informo-vos que o processo legislativo que deu origem à Lei nº 5451/2025, não possui acostado no processo estudo de impacto financeiro e orçamentário, sendo este encaminhado na íntegra cópia em anexo.*

*(...). – grifou-se.*

A omissão quanto à Lei nº 5.219/2023 no ofício supracitado, que autorizou a disposição de patrimônio público avaliado em R\$ 902.179,67, aliada à ausência de qualquer indicação de que o respectivo processo legislativo tenha sido acompanhado de estudo de impacto, reforça a conclusão de que **nenhuma das leis impugnadas observou a exigência constitucional.**

Como visto, o artigo 17 da Lei Municipal nº 4.723/2019 permite a concessão cumulativa de todos os incentivos nela previstos, compreendendo: restituição de até 50% do retorno do ICMS; restituição de 50% do acréscimo do IPVA; isenção integral de IPTU; redução de 50% do ITBI; redução de 1 ponto percentual do ISSQN; isenção de diversas taxas municipais. A Lei Municipal nº 5.451/2025, por sua vez, acrescentou a possibilidade de subvenção econômica direta de até R\$ 100.000,00 por empresa, o que configura não apenas renúncia de receita, mas criação de despesa pública. Já a Lei nº 5.219/2023 autorizou a disposição de patrimônio público avaliado em R\$ 902.179,67, igualmente sem qualquer estimativa de impacto.

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



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

Público e do Legislador<sup>9</sup>, 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 nº 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 nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, segundo a qual toda a norma que enseje renúncia de receitas deve ser precedida da estimativa do seu 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 nº 95, de 2016) – grifou-se.*

Embora consabido, não é demais recordar que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem índole constitucional, sendo, pois, aplicável aos demais entes federados:

---

<sup>9</sup> Nesse sentido, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal- Lei Complementar Federal nº 101/2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*.



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

*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, 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). – grifou-se.



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

Digno de nota, também, referir que o Ministro Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816, ajuizada contra a Lei nº 4.012/2017, do 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 inseridas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.

Tal decisão, posteriormente, 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, 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****



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

**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). – grifou-se.

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

*[...]. 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.[...].* – grifou-se.

Cuida-se de compreensão que permanece hígida no âmbito da Suprema Corte, como demonstra o precedente a seguir:

**DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART . 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM DESPESA OU RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RECURSO DESPROVIDO.**

*I. CASO EM EXAME 1. Agravo interno interposto de decisão que negou provimento a recurso extraordinário, para manter acórdão prolatado em ação direta estadual em que declarada a inconstitucionalidade de norma municipal ante vício formal decorrente da falta de apresentação de estudos de impacto*



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

*orçamentário e financeiro da renúncia fiscal prevista, nos termos do art. 113 do ADCT.*

***II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se o art. 113 do ADCT, que exige estimativa de impacto financeiro e orçamentário, se aplica também a proposições legislativas de entes municipais.***

***III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O STF entende que o art. 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016, se aplica a qualquer ente federativo, devendo acompanhar toda proposição legislativa que crie, altere despesa ou conceda renúncia de receita, conforme precedentes (ADI 5.816, ADI 6.303 e RE 1.300.587).*** 4. A extinção de crédito tributário mediante compensação configura renúncia de receita, conforme previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal ( LRF) e compreensão da doutrina especializada, a justificar a aplicação do art. 113 do ADCT. ***IV. DISPOSITIVO 5. Agravo interno desprovido. (STF - RE: 1453991 SP, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 16/12/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2025 PUBLIC 08-01-2025) – grifou-se.***

Logo, também sob este ângulo, as normas se afiguram inconstitucionais, ante a inexistência de estudo de impacto financeiro e orçamentário constitucionalmente exigido.

### **3. DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA E DAS NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA**

Todos os dispositivos das Constituições Federal e Estadual invocados são aplicáveis aos Municípios por força do que dispõe o artigo 8º da Constituição Estadual:

*Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela*



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

*legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

De qualquer forma, particularmente no que se refere aos artigos da Carta da República citados (artigos 22, inciso XXVII, 37, caput e inciso XXI, e 30, todos da Constituição Federal e artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), por constituírem normas de reprodução obrigatória, dada a função estruturante que exercem para o modelo de federação adotado, servem, por si sós, perfeitamente, para fins de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

E isso porque as normas de reprodução obrigatória, conforme lição do Ministro Roberto Barroso, *ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local*<sup>10</sup>.

Pela pertinência, colacionam-se os seguintes julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 0081/2024 DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE. INSTALAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE SUPORTE PARA ESTAÇÃO TRANSMISSORA DE RADIOCOMUNICAÇÃO (ETR). INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. TELECOMUNICAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. DEFEITO DE**

---

<sup>10</sup> Rcl 17954 AgR/PR, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016  
SUBJUR Nº 2664/2025



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

**REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. ALEGAÇÃO DE QUE A PROCURAÇÃO OUTORGADA PELO PREFEITO DE ALEGRETE AO ADVOGADO QUE SUBSCREVEU A AÇÃO NÃO SERIA ESPECÍFICA QUANTO À IMPUGNAÇÃO DA LEI QUESTIONADA. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR, UMA VEZ QUE A PROCURAÇÃO ANEXADA AOS AUTOS CONFERIU EXPRESSAMENTE PODERES PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO, ATENDENDO AOS REQUISITOS FORMAIS E MATERIAIS EXIGIDOS PELA LEGISLAÇÃO PROCESSUAL. MÉRITO. O PRINCÍPIO FEDERATIVO IMPÕE UMA RÍGIDA OBSERVÂNCIA À REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS ENTRE OS ENTES FEDERADOS, NÃO PODENDO OS MUNICÍPIOS LEGISLAR SOBRE MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO, COMO TELECOMUNICAÇÕES, NOS TERMOS DO ARTIGO 22, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE TRATE DE TAIS MATÉRIAS INFRINGE A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS E É INCONSTITUCIONAL. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO PELO STF NO TEMA 1.235, QUE DECLAROU INCONSTITUCIONAL LEI MUNICIPAL DE SÃO PAULO POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 0081/2024, DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE, POR VIOLAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO E INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. PRELIMINAR REJEITADA. PEDIDO PROCEDENTE.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 51358396220248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 11-10-2024) – grifou-se.

(...). 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). (...)* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084772623, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 11-06-2021) – grifou-se.



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

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PALMARES DO SUL. LC – PS Nº 98, DE 13JUN23, QUE ACRESCENTA O INCISO XVII NO ART. 148 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 79, DE 23 DE SETEMBRO DE 2013, QUE ‘ESTABELECE O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO, CONSOLIDA A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS’. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. 1. A violação apontada diz respeito aos arts. 8º, caput, da CE-89 e art. 113 do ADCT. 2. A criação de despesa e/ou renúncia de receita reclama estudo prévio de impacto econômico-financeiro no orçamento do Município, consoante o exposto comando do art. 113 do ADCT, norma de reprodução obrigatória, nos termos do caput do art. 8º da CE-89. 3. Hipótese em que tal estudo não foi realizado, o que implica a inconstitucionalidade formal da LC-PS nº 98/23. Precedentes conferidos. PEDIDO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE.*(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085816965, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antonio Monteiro Pacheco, Julgado em: 16-08-2024) – grifou-se.

Como corolário, perfeitamente viável o conhecimento e processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

#### **4. DA INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO**

Embora não se desconheça a natureza jurídica da Lei nº 5.219/2023 – que veicula ato de efeitos concretos –, sua invalidação por arrastamento é medida impositiva, dada a relação de interdependência lógica e normativa que mantém com a autorização genérica contida no artigo 8º da Lei nº 4.723/2019.



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

Nesta linha, o precedente desta Corte de Justiça:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. PRAZO DE AFASTAMENTO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DISPOSIÇÃO EM DESCOMPASSO COM AS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. DECRETO LEGISLATIVO. ATO SUBJETIVO DE EFEITOS LIMITADOS A DESTINATÁRIO DETERMINADO. DESCABIMENTO DE ADI POR FALTA DA NECESSÁRIA ABSTRAÇÃO. Tratando-se o Decreto Legislativo de ato individual e concreto, com todas as características de ato administrativo de efeitos subjetivos limitados a um destinatário determinado, tratando de situação específica, pontual, descabe sua impugnação por meio de ação direta de inconstitucionalidade. Falta do necessário coeficiente de generalidade abstrata que impede a instauração do processo objetivo de controle normativo abstrato. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e desta Corte. É inconstitucional Lei Municipal que exige autorização do Poder Legislativo para os casos de afastamento do Chefe do Poder Executivo Municipal, seja do Estado, seja do País, em prazo diverso daquele estabelecido na Constituição Federal e na Carta Estadual e que, inclusive, prevê prazo para saída do Prefeito Municipal do próprio Município. Afronta aos arts. 53, IV, e 81, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul e... aos princípios da independência e harmonia entre os Poderes. **Declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do dispositivo que mantém relação de dependência com aquele objeto de impugnação na inicial da ADI. AÇÃO JULGADA EXTINTA SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO EM RELAÇÃO AO DECRETO LEGISLATIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM RELAÇÃO AOS DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70079663464, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em 25/03/2019). – grifou-se.*

5. Ainda que se considere que as leis municipais fustigadas tenham caráter meramente autorizativo, tal circunstância não afasta a constatação de inconstitucionalidade.



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

É o que se extrai do Recurso Extraordinário com Agravo 1.490.887/MG do Supremo Tribunal Federal, no qual foi sedimentado entendimento de que a **exigência de estudo de impacto financeiro e orçamentário alcança leis de natureza autorizativa**, nos seguintes termos:

*(...). Desse modo, conforme a jurisprudência desta Suprema Corte, a regra deliberativa a respeito dos impactos orçamentários e financeiros constitui imposição constitucional relevante, e sua abrangência ultrapassa o limite federativo da União, devendo, portanto, ser observada por todos os entes políticos, mesmo naquelas leis que, em tese, sejam apenas autorizativas de renúncias de receitas.* (STF - ARE: 1491837 MG, Relator.: PRESIDENTE, Data de Julgamento: 07/05/2024, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07/05/2024 PUBLIC 08/05/2024).

Na mesma linha de inteligência, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tem reiteradamente reconhecido que lei autorizativa não é despida de conteúdo normativo, sendo passível de controle abstrato de constitucionalidade:

*(...) A lei autorizativa não é completamente despida de conteúdo normativo, especialmente quando dirige autorização para a Administração Pública, uma vez que, com sustentáculo no princípio legalidade, o gestor público só pode atuar conforme a lei impõe ou autoriza. Se a lei meramente autorizativa contém permissão de conduta que vai de encontro ao texto constitucional, essa poderá ser objeto de controle de constitucionalidade (...).* (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081855421, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 09-12-2019) – grifou-se.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO VALÉRIO DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 111/1995.**



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

*REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM BENEFÍCIO DE PARTICULARES. AUTORIZAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO A PROMOVER A ISENÇÃO DO PAGAMENTO SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E REALIZAÇÃO/EXECUÇÃO COM ACOMPANHAMENTO POR SERVIDORES MUNICIPAIS DESTACADO. ART. 37, CAPUT, DA CF/88. ARTS 8º, CAPUT, E 19, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE. É inconstitucional a lei municipal que autoriza o poder executivo a conceder a isenção do pagamento sobre prestação de serviços públicos em benefício de interesses privados e, inclusive, com a execução do serviço com o acompanhamento de servidor municipal destacado. Violação aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085073187, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 10-12-2021) – grifou-se.*

**6. 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 lei impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;
- b) citado o Senhor Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual; e
- c) por fim, julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade das **Leis Municipais nº 4.723/2019, nº 5.325/2024 e nº 5.451/2025**, bem como,



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

por arrastamento, da **Lei Municipal nº 5.219/2023**,  
todas de **Frederico Westphalen**, por ofensa ao disposto  
nos artigos 1º e 8º, *caput*, ambos da Constituição do  
Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os  
artigos 22, inciso XXVII, 37, *caput* e inciso XXI, e 30,  
todos da Carta Federal, e, ainda, artigo 113 do Ato das  
Disposições Constitucionais Transitórias.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 09 de junho de 2026.

**ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,**

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).