



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

**PROCESSO Nº 70085805240 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ENTRE RIOS

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ENTRE RIOS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Entre Rios. Lei Municipal nº 2018/2023. Dispõe sobre a realização de serviços gratuitos de silagem durante a situação de emergência. 1. Vício de representação. 2. Projeto substitutivo que alterou o projeto original encaminhado pelo Poder Executivo, ampliando as hipóteses de isenção de serviços e de remissão ou o perdão de dívidas oriundas de serviços realizados com máquinas e equipamentos do município, sem o cuidado de buscar estudos de impacto financeiro orçamentário. Afronta ao artigo 8º, “caput”, da Constituição Estadual, e artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. PARECER PELA INTIMAÇÃO DO PROPONENTE PARA REGULARIZAR SUA REPRESENTAÇÃO E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO DE ENTRE RIOS**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 2018**, de 8 de novembro de 2023, do **Município de Entre Rios**, que *dispõe sobre a realização de serviços gratuitos de silagem durante a situação de emergência e dá outras providências*, em razão das alterações realizadas no projeto de lei originalmente proposto pelo Poder Executivo (Projeto de Lei nº 39/2023), a partir de projeto substitutivo apresentado pela Câmara de Vereadores.

O proponente sustentou, em síntese, que o projeto de lei substitutivo foi aprovado na Sessão Ordinária do dia 14/08/2023, e encaminhado ao Poder Executivo para sanção ou veto. Apesar do veto total apresentado pelo proponente, houve rejeição do veto na Sessão Extraordinária do dia 30/10/2023 (por maioria simples – 5x4), sendo então sancionada a Lei Municipal nº 2.018, de 08 de novembro de 2023, pelo presidente do Poder Legislativo, sem qualquer *vacatio legis*.

Segundo a inicial, o projeto de lei originalmente proposto possibilitava a prestação de serviço de silagem de forma gratuita, quando vigente decreto de emergência por estiagem, bem como possibilitava a remissão ou o perdão de dívidas, inscritas em dívida ativa, ou não, que fossem oriundas de serviços de nivelamento



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

de solo realizado com máquinas e equipamentos do município, destinado à construção de aviários. Todavia, o projeto substitutivo teria ampliado o objeto da lei ao incluir *a realização de serviços de horas máquina de qualquer natureza, de forma gratuita*, enquanto perdurasse o decreto de emergência, assim como teria ampliado a possibilidade de repetição do indébito, concedendo o direito de restituição do valor pago, a título desses serviços, a todos os municípios que efetuaram o pagamento de valores no mesmo período.

O proponente aduziu que o projeto de lei substitutivo seria eivado de vício de constitucionalidade material, pois gerou gastos excessivos ao Poder Executivo, sem qualquer estudo de impacto orçamentário financeiro, desvirtuando o projeto original ao isentar a cobrança de horas máquina a todo e qualquer município, inclusive às pessoas jurídicas, e ao autorizar, de forma mais abrangente, a remissão de dívidas e a repetição do indébito envolvendo tais serviços.

Aduziu que a norma impugnada contém vício material, já que a Câmara de Vereadores teria gerado *embaraço a toda atividade administrativa do Executivo Municipal*, em afronta ao disposto no artigo 8º, combinado com os artigos 163 e seguintes, da Constituição Estadual e artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. (fls. 04/18 e documentos das fls. 19/51).



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

O pleito liminar foi deferido, reconhecendo-se *a invasão da esfera de competência legislativa por parte do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo* (fls. 62/69).

A Câmara de Vereadores, notificada para prestar informações, apresentou manifestação rechaçando os argumentos da inicial. Alegou que o projeto substitutivo não se desviou em nada da proposta legislativa apresentada pelo Executivo, e tão pouco ampliou o objeto da proposta original, mas apenas restringiu-o e aprimorou-o, pois teria limitado o período dos benefícios, além de ter suprimido a referência à remissão de dívidas relacionada à construção de aviários (fl.79/82).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição da Província, arguiu, prefacialmente, irregularidade na representação do proponente, pugnando, no mérito, pela manutenção da norma no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade, derivado que é da independência, harmonia e tripartição dos poderes (fls. 113/123).

É o breve relatório.

**2.** De plano, com razão o Sr. Procurador-Geral do Estado quando argui a existência de mácula na procuração que instruiu a petição inicial (fl. 20).



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

Com efeito, embora na exordial conste como proponente, corretamente, o Prefeito de Entre Rios, a procuração acostada ao feito não outorgou poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à norma fustigada, o que vicia irremediavelmente o instrumento outorgado:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO. VÍCIO NÃO SANADO. AUSÊNCIA DE INSTRUMENTO DE PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECIAIS E ESPECÍFICOS PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO, COM INDICAÇÃO DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. NÃO TENDO O PREFEITO PROPONENTE DA LIDE PROMOVIDO A REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL NO PRAZO A ELE CONCEDIDO, IMPÕE-SE A EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085608792, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 28-02-2023) grifo nosso

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VESPASIANO CORRÊA. INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL CORRESPONDENTE AO ESTATUTO DOS SERVIDORES QUE DETERMINA A VACÂNCIA DO CARGO PÚBLICO EM CASO DE APOSENTADORIA PELO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. PROCURAÇÃO COM DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL NÃO SANADO. EXTINÇÃO DO PROCESSO. Hipótese em que, mesmo intimado para sanar o vício na representação processual, o autor apresentou nova procuração defeituosa. É indispensável para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade que a procuração seja outorgada por aquele que detém legitimidade para a sua propositura. Alia-**



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

*se a isso, principalmente e de um modo insanável, a procuração deixa de conter a previsão de poderes especiais, com a indicação precisa da norma a ser impugnada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.( Nº 70075518225, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em: 31-01-2023)grifo nosso*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.710 DE GUAÍBA. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO. PROCURAÇÃO. AUSÊNCIA DE PODERES ESPECÍFICOS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E INDICAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. INTIMAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO. INÉRCIA. VÍCIO NÃO SANADO. Conforme orientação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 2.187/BA, para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, é imperativo a juntada de procuração com poderes específicos pelo chefe do Poder Executivo, inclusive com a indicação objetiva e individualizada da norma impugnada. Situação dos autos em que, embora intimada pessoalmente para regularizar a representação processual, a parte autora permaneceu inerte, impondo-se a extinção da ação, sem resolução de mérito. Precedentes do Tribunal Pleno do TJRS. AÇÃO JULGADA EXTINTA, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70079368585, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 23/05/2019) grifo nosso*

Nessa linha, imperativa a intimação do proponente para que regularize sua representação processual, na forma da preliminar levantada pelo Exmo. Procurador-Geral do Estado.

3. No mérito, de outra parte, merece acolhimento a pretensão deduzida na exordial, nos exatos termos da análise já realizada por ocasião da decisão proferida quanto ao pleito liminar.



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

Cabe destacar que a lei objeto da presente ação assim prevê:

*Art. 1º Durante a vigência da situação de emergência decorrente de eventos climáticos do tipo estiagem, de que trata o Decreto Municipal nº 2.615, de 25 de janeiro de 2023, fica o Poder Executivo autorizado a prestar, com suas máquinas e equipamentos, serviços de silagem de modo gratuito, assim como os demais serviços de horas máquinas prestados aos produtores locais, sem quaisquer ônus, desde que realizados no período compreendido entre 1º de dezembro de 2021 até o prazo de que trata o art. 15 do referido decreto de emergência, assim como a remir a dívida dos produtores rurais locais com o Município, no mesmo período, estejam ou não inscritos em dívida ativa.*

*Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a efetuar a repetição do indébito aos produtores rurais locais abrangidos pela remissão de que trata o artigo anterior desta lei, que eventualmente efetuaram os pagamentos dos referidos serviços.*

*Art. 3º As despesas decorrentes da presente Lei correrão a conta de dotação orçamentária consignada na lei de meios.*

*Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.*



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

Como mencionado na decisão que concedeu o provimento liminar vindicado pelo proponente, a questão posta em análise refere-se à *invasão da esfera de competência, por parte do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo* e na inobservância do necessário estudo de impacto financeiro que a espécie legislativa exigia.

O vício de inconstitucionalidade constatado decorre do fato de que o projeto substitutivo aprovado pela Câmara de Vereadores efetivamente ampliou a renúncia de receita e ocasionou incremento de despesas, em prejuízo do planejamento financeiro do ente municipal, o que não poderia ser realizado sem a existência de prévio estudo do impacto financeiro causado às contas do ente federado.

A gestão prudente dos recursos públicos é tema que já vem, há algum tempo, recebendo especial atenção do Administrador Público e do Legislador<sup>1</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 n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que *regula*

---

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





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

*o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal.*

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

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

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

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

***PRECATÓRIO - PAGAMENTO PARCELADO - ADCT, ART. 33 - NATUREZA JURÍDICA DAS NORMAS INTEGRANTES DO ADCT - RELAÇÕES ENTRE O ADCT E AS DISPOSIÇÕES PERMANENTES DA CONSTITUIÇÃO - ANTINOMIA APARENTE - A QUESTÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO POSITIVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO . - Os postulados que informam a teoria do***



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

*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)*

Digno de nota, também, referir que, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.816, ajuizada contra a Lei n.º 4.012/2017 - Estado de Rondônia, que dispunha sobre a proibição de cobrança de Imposto sobre Operações Relativas à



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

*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-se decisão monocrática concessiva de pedido liminar, deixando patenteado que as disposições insertas no artigo 113 do ADCT se estendem aos demais entes da federação.*

Tal decisão, 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 medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do**



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

***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) grifo nosso

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

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

*Como decidido por essa CORTE no julgamento da ADI 6129-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 11/9/2019, acórdão pendente de publicação), no qual apreciada, em sede cautelar, a constitucionalidade de regime fiscal instituído pelo Estado de Goiás, a competência dos Estados para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), deve ser exercida de forma compatível com a Constituição Federal e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF).*

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



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

A norma constitucional em liça, portanto, é de reprodução obrigatória, se aplicando aos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, *ex vi* do disposto no artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual:

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

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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO. LEI MUNICIPAL N. 2.340/20 QUE INSTITUIU A REDUÇÃO DOS VALORES DAS HORAS-MÁQUINAS. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA MOTIVAÇÃO E DA RAZOABILIDADE. O Supremo Tribunal Federal expressou compreensão no sentido de que: “a Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada por constituir matéria de direito estrito não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”. Todavia, esse mesmo sodalício, em tema de concessão de benefício fiscal, firmou entendimento no sentido de que: “a Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, requisitos esses que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos” (ADI n. 5.816/RO, rel. Min.**



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

*Alexandre de Moraes*). Na espécie, a Câmara de Vereadores ao promulgar a Lei Municipal n. 2.340/2020, sem qualquer estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que reconhece nas informações prestadas a esse juízo, **vulnerou expressamente disposição contida no art. 113 do ADCT**: “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Por outro lado, a não obediência à igual disposição contida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (a concessão de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro), coloca em risco o equilíbrio entre receitas e despesas, implicando **violação do princípio da legalidade, da razoabilidade e da motivação** que deve nortear o ato dos Poderes do Estado e do Município, na forma do art. 19 da Constituição Estadual. **Entendimento pacificado no âmbito deste Tribunal. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084795731, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 16-04-2021)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ROSÁRIO DO SUL. DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL Nº 3.948/2020. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. EMENDA PARLAMENTAR. AMPLIAÇÃO DE DESCONTO DA TAXA DE COLETA DE LIXO E CRIAÇÃO DE DESCONTO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA. DESPROPORCIONALIDADE DOS PERCENTUAIS DEFINIDOS NA EMENDA. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. 1. A Lei Municipal nº 3.948/2020 criou benefícios fiscais em razão da pandemia do novo coronavírus. Projeto de iniciativa do Poder Executivo que previa a concessão de desconto de 30% sobre o valor do IPTU e da taxa de coleta de lixo do exercício do ano de 2020. Emenda parlamentar aumentou o percentual de desconto para 65% em relação à taxa e criou novo benefício – desconto de 50% - referente ao imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS). 2. **Ausência de estudo de impacto financeiro-****



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

*orçamentário, que se mostra necessário no caso, tendo em vista a concessão e a ampliação de benefício fiscal pela emenda legislativa, acarretando aumento da renúncia de receita. Afronta aos artigos 8º, caput, e 19, ambos da Constituição Estadual, bem como ao artigo 113 do ADCT. 3. Não obstante a proposição original da Prefeita Municipal também não ter sido acompanhada de estudo de impacto orçamentário-financeiro, tal iniciativa se originou em razão da gravidade da situação de emergência causada pelo novo coronavírus, tendo como motivação os seus impactos na sociedade e na economia local, de modo que razoável a dispensa de tal estudo. Contudo, não foi esse o caso da emenda aprovada. 4. As isenções parciais, nos percentuais de 65% (taxa de coleta de lixo) e 50% (ISS), não guardam proporcionalidade com a motivação da norma, editada com objetivo de auxiliar a população municipal durante a pandemia do coronavírus. Na verdade, buscam readequar, ainda que temporariamente, os valores dos citados tributos, elevados em decorrência de anterior alteração do Código Tributário Municipal. 5. Inconstitucionalidade de parte da alínea “a”, em relação ao desconto da taxa de coleta de lixo, aumento introduzido pela emenda legislativa, e da integralidade da alínea “b”, ambas do inciso I do artigo 3º da Lei Municipal nº 3.948/2020. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084377852, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 25-09-2020)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.682/20 DO MUNICÍPIO DE ERECHIM. AUMENTO DE DESPESAS COM TRANSPORTE DE SERVIDORES. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS ARTS. 154, INCISO X, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO E 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 133 DO ADCT, INTRODUZIDO PELA EC Nº 95/2016 (NOVO REGIME FISCAL DA UNIÃO). NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. APLICABILIDADE AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. A ausência de prévia dotação orçamentária não torna nula a concessão de vantagem ou aumento de remuneração ou despesas, apenas impedindo que a norma gere efeitos no exercício em que editada. Previsão contida na*



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

*norma sub judice que, embora viole leis orçamentárias municipais e a Lei de Responsabilidade Fiscal, apresenta ofensa apenas indireta à Constituição do Estado, não estando apta a antinomia a desafiar controle concentrado de constitucionalidade. O art. 113 do ADCT, o qual estabelece a necessidade de que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, conquanto diretamente dirigido à União, é norma de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais, seja por tratar de direito financeiro, matéria em que os demais entes estão subordinados às suas regras, bem como de processo legislativo, extensivo em razão do princípio da simetria. Posicionamento recentemente firmado pelo Supremo Tribunal Federal. A Lei Municipal nº 6.682/20 de Erechim, que concedeu vantagem aos servidores sem a prévia estimativa de impacto, é inconstitucional por violação ao art. 113 do ADCT c/c art. 8º da Constituição do Estado. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084359165, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 25-09-2020)*

No caso em tela, o quadro abaixo permite perceber que a lei municipal realmente ampliou as hipóteses do Projeto de Lei inicialmente proposto pelo Poder Executivo, o que fica claro do comparativo entre a proposta original e a lei aprovada a partir do projeto substitutivo:

Art. 1º - Durante a vigência da situação de emergência decorrente de eventos climáticos do tipo estiagem, decretada pelo município, fica o Poder Executivo autorizado a prestar, com suas máquinas e equipamentos, <b>serviços de silagem</b>	Art. 1º Durante a vigência da situação de emergência decorrente de eventos climáticos do tipo estiagem, de que trata o Decreto Municipal nº 2.615, de 25 de janeiro de 2023, fica o Poder Executivo autorizado a prestar,





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

<p><b>de modo gratuito</b>, sem ônus, aos produtores locais.</p> <p>Arti 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a <b>remir a dívida dos produtores rurais locais com o Município, inscritos ou não em dívida ativa, decorrente de serviços de silagem</b> realizados no período compreendido entre 1º de dezembro de 2021 até a data de entrada em vigor do Decreto nº 2.615/2023.</p> <p>Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a remir a dívida dos produtores rurais locais com o Município, inscritos ou não em dívida ativa, decorrente de serviços de nivelamento de solo, com máquinas e equipamentos do município, destinado a construção de aviários.</p> <p>Art. 4º - Fica o Poder Executivo autorizado a efetuar a repetição do indébito aos produtores que, embora abrangidos pela remissão de que tratam os artigos 2º e 3º desta lei, efetuaram os pagamentos.</p> <p>Art. 5º - As despesas decorrentes da presente Lei correrão a conta de dotação orçamentária consignada na lei de meios.</p> <p>Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>com suas máquinas e equipamentos, <b>serviços de silagem de modo gratuito, assim como os demais serviços de horas máquinas prestados aos produtores locais</b>, sem quaisquer ônus, desde que realizados no período compreendido entre 1º de dezembro de 2021 até o prazo de que trata o art. 15 do referido decreto de emergência, assim como a remir a dívida dos produtores rurais locais com o Município, no mesmo período, estejam ou não inscritos em dívida ativa.</p> <p>Art. 2º Fica o Poder Executivo autorizado a <b>efetuar a repetição do indébito aos produtores rurais locais abrangidos pela remissão de que trata o artigo anterior desta lei, que eventualmente efetuaram os pagamentos dos referidos serviços.</b></p> <p>Art. 3º As despesas decorrentes da presente Lei correrão a conta de dotação orçamentária consignada na lei de meios.</p> <p>Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p>Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.</p>
---	---



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

Art. 7 <sup>o</sup> - Revogam-se as disposições em contrário.	
---	--

Enquanto o projeto original previa a isenção apenas do serviço de silagem, a lei aprovada ampliou a isenção aos demais serviços, indiscriminadamente, autorizando a *repetição do indébito aos produtores rurais locais abrangidos pela remissão de que trata o artigo anterior desta lei, que eventualmente efetuaram os pagamentos dos referidos serviço*, afastando a restrição antes existente apenas ao serviço de silagem.

E ainda que a lei tenha afastado parte da proposta referente aos serviços de terraplanagem dos aviários, não há qualquer dúvida de que, no que se refere à expressão “**demais serviços de horas máquinas prestados aos produtores locais**”, houve ampliação da isenção proposta.

Em assim o fazendo, sem indicar o respectivo impacto orçamentário financeiro daí decorrente, criou-se risco ao equilíbrio orçamentário e financeiro do Município, gerando incerteza e dificuldades de planejamento e execução do orçamento para o Administrador Municipal, com possível desequilíbrio às contas públicas, o que afeta e prejudica toda a sociedade.

Evidentemente, não se está aqui a sustentar que não possa o legislador revisar as normas legais editadas ou propor modificações ao texto proposto pelo Chefe do Executivo, mas há de



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

fazê-lo dentro de limites não arbitrários ou casuísticos, fundado em parâmetros assentados em estudos técnicos idôneos, de modo a criar soluções e alternativas capazes de alcançar proteção de mesma magnitude ou similar.

Como corolário, sendo claro o vício formal de inconstitucionalidade de que padece a norma guerreada, que já foi inclusive reconhecido no provimento jurisdicional liminar, impõe-se sua retirada do ordenamento jurídico.

**4. Pelo exposto, a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, em exercício,** opina no sentido de que, preliminarmente, seja intimado o proponente para regularizar sua representação processual. Sanado o vício, opina seja **julgado procedente** o pedido, nos moldes antes delineados.

Porto Alegre, 26 de fevereiro de 2024.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.